HISTORIA ET IUS - ISSN 2279-7416 - DOI 10.32064/19.2021.16 - 1 maggio 2021

rivista di storia giuridica dell'età medievale e moderna www.historiaetius.eu - 19/2021 - paper 16

Alessandro Agrì

Lo 'Stato di Fiume' e il suo diritto (1918-1924)

The 'State of Fiume' and its law (1918-1924)

ABSTRACT: In the aftermath of d'Annunzio's debacle ('Bloody Christmas'), the Free State of Fiume takes its first steps, despite tensions and instability. Against this backdrop, after a *coupe*, several provisional governments rule the city in the midst of great difficulty. In order to run and supervise the administration of justice and economy, the governments enact a wide array of provisions ('*interim* legislation'). The 'State of Fiume' will be annexed to the Kingdom of Italy in 1924. Since its legislation was marked by a particular variety of overlapped sources of law (hungarian, austrian, italian), the legislation of Fiume represents a peculiar case within the scenario of the so called italian 'New Provinces'.

KEYWORDS: Free State of Fiume; *interim* legislation; New Provinces.

HISTORIA ET IUS -1 FEBBRAIO 2021 - DOI 10.32064/19.2021.16 www.historiaetius.eu - 19/2021 - paper 16

1. *Considerazioni introduttive*

Il presente saggio nasce con l'obiettivo di ricostruire il panorama delle fonti del diritto dello 'Stato di Fiume' nel periodo tra il 1918 e il 1924, analizzando la fase di transizione dall'Impero Austro-ungarico all'annessione al Regno d'Italia. In seguito alla dissoluzione della Monarchia asburgica, la città di Fiume fu amministrata da diversi Governi provvisori sino al 1924, quando fu annessa al Regno. Durante questo lasso di tempo, la confusa e intricata 'vicenda fiumana' attirò l'attenzione della dottrina, dando vita ad un vivace dibattito circa l'esistenza di uno Stato sovrano ed indipendente[1].

La motivazione che ha mosso chi scrive ad intraprendere tale ricerca risponde all'ambizione di colmare l'assenza di studi storico-giuridici relativi al particolare e complesso sistema giuridico fiumano nel periodo oggetto d'indagine, caratterizzato da due importanti fattori: il processo di unificazione legislativa delle 'Nuove Provincie', termine burocratico coniato da Nitti nel luglio del 1919 per designare le 'terre irredente' annesse al Regno[2], e l'avvio

[1] In questa sede, con l'espressione 'Stato di Fiume' si fa riferimento alle diverse pubbliche autorità che amministrarono il territorio fiumano dal crollo dell'Impero Asburgico sino al 1924. L'esistenza di uno Stato sovrano e indipendente fu, all'indomani della 'grande guerra', una vera e propria *vexata quaestio*. La dottrina italiana offrì due interpretazioni: alcuni giuristi ritennero che non si costituì mai uno 'Stato di Fiume', altri sostennero il contrario. Anche in questo caso però si aprirono accesi dibattiti dottrinali circa il momento in cui Fiume si costituì quale Stato *de facto* o *de iure* ed acquisì la veste di persona di diritto internazionale. Le voci più autorevoli nel panorama dottrinale sono quelle di Santi Romano (*Di una particolare figura di successione di Stati. A proposito dell'annessione di Fiume*, in «Rivista di diritto internazionale», 4 (1925), pp. 297-312), di Manlio Udina (*L'estinzione dell'Impero Austro Ungarico nel diritto internazionale*, II, Trieste 1933, in particolare pp. 147-153), di Vittorio Scialoja (*La posizione giuridica di Fiume*, in «Rassegna italiana politica, letteraria & artistica», 9 [15 gennaio 1919], II, pp. 221, 222), di Emilio Morpurgo (*Esame giuridico della controversia adriatica*, Padova 1926), di Luigi Peteani (*La posizione internazionale di Fiume dall'armistizio all'annessione e il suo assetto costituzionale durante questo periodo*, Firenze 1940), di Arrigo Cavaglieri (*La condizione giuridica delle nuove provincie italiane prima dell'annessione*, in «Archivio Giuridico Filippo Serafini», 38 [1922], pp. 64-73), di L. G. Nardi (*La posizione giuridica internazionale di Fiume dall'armistizio al Patto d'Abbazia*, in «Rivista di diritto internazionale», 1 [1921-1922], pp. 123-144) e di Alberto Fabbri (*Effetti giuridici delle annessioni territoriali: con speciale riguardo alle annessioni di Fiume e della Dalmazia nei rapporti italo-jugoslavi*, Padova 1931).

[2] In seguito alle trattative della Conferenza di pace di Parigi, il Regno d'Italia estese la propria sovranità sulla Venezia Tridentina (tramite il Trattato di Saint Germain-en-Laye, siglato nel settembre del 1919) e sulla Venezia Giulia (con il Trattato di Rapallo, ratificato dal Parlamento italiano il 17 dicembre 1920). Infine, nel 1924, attraverso il regio decreto legge n. 211 del 22 febbraio, la città di Fiume fu annessa al Regno d'Italia e si costituì la Provincia del Carnaro. Un sintetico quadro circa le annessioni successive al primo conflitto mondiale fu tracciato da Manlio Udina (*Le recenti annessioni al regno d'Italia*, in «Rivista di diritto internazionale», 9 [1930], pp. 301-341). Sulla storia e sull'amministrazione di questi territori prima dell'annessione e sul passaggio al Regno d'Italia si rimanda a F. Valsecchi-A. Wandruszka, *Austria e province italiane 1815-1918: potere centrale e amministrazioni locali*, Bologna 1981; P. Ziller, *La Venezia Giulia dalla dissoluzione dell'Austria Ungheria al Regno d'Italia*, in *Friuli e Venezia Giulia.*

dell'*iter* di rinnovamento della legislazione italiana[3]. In questo contesto, la posizione della città di Fiume appare decisamente *sui generis*. Infatti, l'ampia autonomia amministrativa e legislativa concessa dai Sovrani asburgici e il peculiare ordinamento giuridico fiumano, vero e proprio coacervo di fonti, convinse alcuni giuristi italiani ad escludere Fiume dal novero delle 'Nuove Provincie'[4].

Punto imprescindibile di partenza per l'avvio della presente indagine è l'analisi delle fonti primarie, ovvero dei provvedimenti emanati dai Governi provvisori fiumani tra la fine della prima guerra mondiale e l'annessione. Trattasi di una sequela stratificata di leggi, decreti e bandi volti a regolare ogni aspetto della vita civile e politica della città. Tali provvedimenti contribuirono a derogare, integrare o modificare la previgente legislazione austriaca e ungherese. Per addentrarsi nella legislazione fiumana post-bellica, risultano assai preziose le testimonianze di due magistrati italiani, Giuseppe Paolo Gaetano[5] e

Storia del '900, Gorizia 1997, pp. 161-182; alle due opere monografiche di Ester Capuzzo (*Dal nesso asburgico alla sovranità italiana. Legislazione, e amministrazione a Trieste e Trento [1918-1928]*, Milano 1992; *Dall'Austria all'Italia. Problemi normativi e aspetti istituzionali*, Roma 1996), nonché all'opera curata da Raoul Pupo, *La vittoria senza pace: le occupazioni militari italiane alla fine della Grande Guerra*, Roma-Bari 2014. Con specifico riferimento al territorio fiumano si consulti il lavoro di William Klinger, curato da Diego Redivo, *Un'altra Italia: Fiume (1724-1924)*, Rovigno 2018. Per una panoramica sul confine orientale assai utili sono i lavori di Maria Grazia Melchionni (*Il confine orientale italiano: 1918-1920*, Roma 1981), di Marina Cattaruzza (*L'Italia e il confine orientale*, Bologna 2007; *L'Italia e la questione adriatica. Dibattiti parlamentari e panorama internazionale (1918-1920)*, Bologna 2014) e di Carlo Ghisalberti (*Adriatico e confine orientale dal Risorgimento alla Repubblica*, Napoli 2008). Un approfondimento sul periodo successivo al secondo dopoguerra è offerto da Carlo Ghisalberti (*Da Campoformio a Osimo. La frontiera orientale tra storia e storiografia*, Napoli 2001) e da Giorgio Federico Siboni (*Il confine orientale: da Campoformio all'approdo europeo*, Sestri Levante 2012).

[3] Il Parlamento, tramite la legge di delegazione del 30 dicembre 1923 n. 2814, delegò il Governo ad introdurre opportuni emendamenti al Codice civile e a pubblicare i nuovi codici di Procedura civile, del Commercio e per la Marina mercantile, tenendo in considerazione anche le disposizioni in vigore nelle 'Nuove Provincie'. La delega del 1923 permise di modificare solo alcuni istituti del Codice civile, in prevalenza rientranti nel titolo I. Successivamente, la legge del 24 dicembre 1925 n. 2260 concesse la possibilità di rinnovare ulteriormente il Codice civile mantenendo però immutati i principi fondamentali degli istituti; infine, la legge del 19 maggio 1941 n. 501 stabilì le linee definitive della codificazione (cfr. G. Cazzetta, *Codice civile e identità giuridica nazionale. Percorsi e appunti per una storia delle codificazioni moderne,* Torino 2018, p. 63).

[4] Negli anni Trenta, Francesco Menestrina (voce *Nuove Provincie*, in *Nuovo Digesto italiano*, vol. VIII, Torino 1938) e Manlio Udina (voce *Fiume, Città di*, in *Nuovo Digesto italiano*, V, Torino 1937; Id., voce *Fiume*, in *Nuovissimo Digesto italiano*, VI, Torino 1961) ritennero opportuno escludere Fiume dal novero delle 'Nuove Provincie'.

[5] Giuseppe Paolo Gaetano, nato a Nicastro nel 1876, oltre a svolgere l'attività di giudice e avvocato, prese parte a diverse Commissioni e Comitati, come la Commissione d'inchiesta sulle spese di guerra nel 1921, il Comitato dei trattati di pace nel 1922, il Comitato tecnico per l'unificazione legislativa delle Nuove Provincie nel 1923 e la Commissione reale per la riforma dei codici nel 1924. Infatti, «la sua attività si esplica, oltre che nella funzione giudiziaria, in opere di interesse sociale, specialmente a favore dell'infanzia abbandonata». Così scrisse di lui la Commissione in occasione del concorso per

Domenico Barone[6], protagonisti dei due processi che scaturirono dall'annessione al Regno d'Italia del Trentino, dell'Alto-Adige e della Venezia-Giulia, ossia l'unificazione legislativa delle 'Nuove Provincie'[7], e la riforma dei

consigliere di Cassazione: «dal 30 ottobre 1924 il Gaetano presta servizio presso la prima sezione di questa Corte, continuando a dare sicure prove delle sue notevoli qualità di magistrato, messe in luce nei precedenti rapporti. Di mente chiara e illuminata, d'ingegno pronto e acuto, di vasta cultura nelle discipline giuridiche, sagace e perspicace nell'indagine, equilibrato e sicuro nei giudizi, infaticabile e sollecito nell'esercizio delle sue funzioni, che egli compie con sentimento altissimo di attaccamento al proprio dovere e con serenità e diligenza ammirevole, il Gaetano è un magistrato di molto valore. Durante l'anno in corso furono a lui affidate cause difficili e intricate, che egli ha saputo risolvere con alta competenza e con acume giuridico non comune». L'esito finale fu favorevole al candidato, in quanto, «le sentenze esibite, accurate e sobrie nel ragionamento e corrette nelle decisioni, attestano nell'estensore mente acuta ed organica e non comune sicurezza di criterio. Diligenti e chiari sono pure alcuni pareri e relazioni, e pregevoli, per ordine e lucidità, i lavori a stampa, fra i quali degno di considerazione quello sul Privilegio» (Archivio Centrale dello Stato [ACS], Magistrati, III versamento, f. 67480). Il suo nome è particolarmente legato all'Unione italiana di assistenza all'infanzia, organismo fondato nel 1923 in collaborazione con il Tribunale dei minori e avente lo scopo di garantire un'adeguata assistenza legale ai minori. Gli studi del Gaetano culminarono in quattro opere dedicate alla previdenza e all'assistenza sociale nonché al diritto tributario (*Codice delle finanze locali: note, giurisprudenza, indici*, Firenze 1923; *Codice delle tasse ipotecarie: note, giurisprudenza, indici*, Firenze 1923; *Manuale di assistenza sociale*, Milano 1930; *Manuale della previdenza sociale*, Roma 1935; *Manuale di legislazione sociale del lavoro: igiene del lavoro, prevenzione degli infortuni, orari di lavoro,* Roma 1940). Numerosi contributi del Gaetano abbracciarono l'ambito della legislazione sociale, del diritto civile e commerciale, e furono accolti nel *Digesto italiano*. Gaetano terminò la carriera rivestendo incarichi di prestigio (nel 1942, fu nominato presidente di sezione della Corte di Cassazione, l'anno successivo presiedette una sezione del CSM e nel 1944 divenne avvocato generale in Cassazione). Fu collocato a riposo nel 1946.

[6] Domenico Barone nacque a Napoli il 29 gennaio 1879. Iniziò la carriera in magistratura nel 1902 ricoprendo l'ufficio di pretore. Fu poi referendario presso il Consiglio di Stato (1913) e successivamente consigliere (1919). Nel dopoguerra, venne nominato segretario della Commissione reale per la riforma dei codici. Nel 1925, fu chiamato a far parte della Commissione per lo studio della riforma costituzionale (Commissione 'dei Diciotto' o 'dei Soloni'), presieduta da Giovanni Gentile. In questo contesto, Barone fu autore della relazione dal titolo *Sui rapporti fra potere esecutivo e potere legislativo* (10 luglio 1925). Infine, nel 1926 ricevette dal ministro di grazia e giustizia Alfredo Rocco l'incarico di condurre le trattative riservate con l'avvocato concistoriale Francesco Pacelli (designato dal cardinale Pietro Gasparri, segretario di Stato Vaticano di papa Pio XI) per giungere ad un accordo sulla 'questione romana'. Barone non riuscì a portare a termine l'incarico. Sopraggiunse la morte nei primi giorni del 1929 e le trattative furono concluse da Mussolini. Santi Romano ricorderà il «valente collega» durante l'adunata generale del 10 gennaio 1929 (cfr. *Commemorazione del Consigliere di Stato cav. gr. croc. dott. Domenico Barone*, in *XXIV Annuario del Consiglio di Stato, anno 1929-VIII*, Roma 1930, p. 37).

[7] Il progetto di unificazione legislativa nei territori annessi al Regno d'Italia dopo la prima guerra mondiale fu coordinato da un organo *ad hoc*, l'Ufficio centrale delle Nuove Provincie. Quest'ultimo, presieduto da Francesco Salata e inaugurato nel 1919, aveva il compito di individuare quali autonomie istituzionali e legislative sarebbe stato utile mantenere nei territori annessi. Dall'Ufficio dipendevano diversi organi istituiti tra il 1920 e il 1922, quali la Regia Commissione per i problemi legislativi, la Commissione per la toponomastica, le Commissioni consultive centrali, la Commissione per i traffici portuali e il Comitato emporio di Trieste. Nel 1922, inoltre, fu fondato il «Foro delle Nuove Provincie». L'obiettivo della rivista, diretta da Alberto Asquini, fu quello di catalizzare l'attenzione

Codici italiani[8]. Inoltre, nel 1926, essi furono i curatori della *Legislazione di Fiume*[9], opera autorizzata dal Ministero della Giustizia e degli Affari di Culto, che raccoglie le leggi austro-ungariche applicate al 'corpo separato' di Fiume nonché i provvedimenti emanati dai Governi provvisori.

Le vicende primonovecentesche che investirono la città di Fiume[10] rappresentano una fonte di ispirazione per interessanti studi sotto il versante storico, artistico, letterario e giuridico[11]. Un fattore da non trascurare, e che ha contribuito a fungere da 'cassa di risonanza', è stata la ricorrenza del centenario dell'impresa di Fiume (1919-2019) e della promulgazione della Carta del Carnaro (1920-2020). A partire dagli anni Settanta, il panorama storiografico è

---

della politica e della scienza giuridica intorno al tema dell'unificazione legislativa nelle 'Nuove Provincie'. Era necessario imprimere un'accelerazione al processo di unificazione ma senza improvvisare, precisava Asquini. Esso avrebbe dovuto procedere per gradi ma il notevole ritardo dei lavori, stigmatizzato da Asquini nel 1922 e ancora quattro anni dopo da Manlio Udina, finì per causare l'isolamento del foro giuliano e tridentino (cfr. R. Ferrante, *La cultura giuridica nelle "Nuove Provincie". Temi e dibattiti nella Venezia Giulia fino all'unificazione legislativa [1928],* in G. de Vergottini-D. Rossi-G. F. Siboni [curr.], *Fenomenologia di una macroregione*, I, Milano 2012, pp. 432, 446). In merito alle modalità e ai problemi emersi durante tale processo si vedano le riflessioni di Giulio Diena (*Sui conflitti tra le leggi di diritto privato in vigore nelle Nuove Provincie del Regno e quelle vigenti nelle Antiche: proposte per l'emanazione di una legge per risolverli*, in «Rivista di diritto civile», 13 [1921], pp. 56-72), di Vittorio Scialoja, (*Limiti e modi della unificazione legislativa*, in «Le Nuove Provincie», I, 1922, anche in Id., *Studi giuridici*, IV, Roma 1933, pp. 203, 204), di Gabriele Salvioli, (*Sui conflitti di legislazione tra le nuove e le vecchie provincie del Regno*, in «Archivio Giuridico Filippo Serafini», III, 86 [1922], pp. 139-173), di Francesco Salata, *Per le nuove provincie e per l'Italia: discorsi e scritti con note e documenti*, Roma 1922, pp. 34-52, Id., *Il nuovo governo e le nuove provincie*, in «Le Nuove Provincie», 3 (dicembre 1922), pp. 31-33, e di Filippo Vassalli (*Problemi della unificazione legislativa*, in «Le Nuove Provincie», 5-6 [1923], e in «Rivista di diritto civile», 15 [1923], pp. 43-62, anche in Id., *Studi giuridici*, Milano 1960, pp. 297-318).

[8] Con il decreto del 3 giugno 1924, il guardasigilli Aldo Oviglio dispose l'istituzione della Commissione reale per la riforma dei Codici, incaricata di elaborare i progetti preliminari dei nuovi Codici italiani. Essa venne successivamente suddivisa in quattro gruppi di lavoro: la Sottocommissione A, guidata da Vittorio Scialoja, fu incaricata di introdurre modifiche al Codice civile; i lavori della Sottocommissione B, diretti da Mariano d'Amelio, erano volti alla pubblicazione del nuovo Codice di commercio; la Sottocommissione C, presieduta da Ludovico Mortara, si occupò del codice di procedura civile; infine a capo della Sottocommissione D, deputata alla stesura del nuovo Codice marittimo, fu posto Raffaele Porta. Negli anni Quaranta entreranno in vigore, a partire dal 21 aprile 1940, il Codice di procedura civile (r.d. 28 ottobre 1940 n. 1443) e il Codice civile (r.d. 16 marzo 1942 n. 262).

[9] D. Barone-G. P. Gaetano (curr.), *Legislazione di Fiume. Raccolta e coordinata da D. Barone e G. P. Gaetano*, Roma 1926.

[10] Cfr. E. Susmel, *La città di passione. Fiume negli anni 1914-1920*; R. Pupo, *Fiume città di passione*, Bari 2018, pp. 38 ss.; G. Scotti, *La città contesa. Fiume 1918-1924. Un lustro e più di lotte e rivolte*, Nardò 2020.

[11] Cfr. AA.VV., *Rijeka u stoljecu velikih promjena/Fiume nel secolo dei grandi mutamenti*, Zbornik radova/Atti del convegno, Rijeka 2001; C. Salaris, *Alla festa della rivoluzione: artisti e libertari con D'Annunzio a Fiume*, Bologna 2002. La città di Fiume, soprattutto durante l'impresa dannunziana, ha ispirato diversi romanzi tra cui quello di Pier Luigi Vercesi, *Fiume: l'avventura che cambiò l'Italia*, Vicenza 2017, di Orlando Donfrancesco, *Sulla cima del mondo. Il romanzo dei ribelli di Fiume*, Roma 2019, e di Antonella Sbuelz, *Greta Vidal. Una storia di passioni nella Fiume di D'Annunzio*, Udine 2020.

particolarmente ricco di pregevoli contributi che portano la firma di illustri storici da Renzo De Felice[12], Francesco Perfetti[13], Giuseppe Parlato[14] e Raoul Pupo[15]. Gli aspetti storici e storico-istituzionali che hanno connotato le vicende fiumane nel corso del primo Novecento sono stati posti al centro delle indagini storiografiche[16], le quali hanno però trascurato i lineamenti storico-giuridici. Tuttavia, la recente pubblicazione di Giuseppe de Vergottini dedicata alla Costituzione di Fiume e le approfondite ricerche di Davide Rossi testimoniano l'avvio di un percorso di ricerca volto a colmare il presente *vacuum*[17].

Nonostante tali contributi abbiano eliminato, almeno parzialmente, quella coltre di mistero che ricopriva il periodo di transizione tra il regime austriaco e quello italiano, diversi sono gli aspetti meritevoli di indagine e di ulteriori approfondimenti. Infatti, la maggior parte delle ricerche si sono concentrate

[12] Tra i contributi più importanti di Renzo De Felice sul tema in oggetto si segnalano: *Sindacalismo Rivoluzionario e Fiumanesimo nel carteggio De Ambris-D'Annunzio*, Bari 1966; *La Carta del Carnaro nei testi di Alceste De Ambris e di Gabriele D'Annunzio*, Bologna 1973; *La penultima ventura. Scritti e discorsi fiumani*, Milano 1974.

[13] F. Perfetti, *Dalla Carta del Carnaro alla Carta del Lavoro*, in *L'Economia italiana tra le due guerre 1919-1939*, Milano 1984, p. 192; Id., *Fiumanesimo, Sindacalismo, fascismo*, Roma 1988.

[14] G. Parlato, *Il Rettorato del lavoro a Fiume (settembre-dicembre 1920)*, in F. Perfetti (cur.), *D'Annunzio ed il suo tempo*, Atti del Convegno di Studi, Genova 19-23 Settembre 1989, Rapallo 21 Settembre 1989, Genova 1992, pp. 67-89; Id., *La Sinistra Fascista. Storia di un progetto mancato*, Bologna 2008, in particolare pp. 88-106; Id., *Mussolini, D'Annunzio e l'impresa di Fiume*, in R. Pupo, F. Todero (curr.), *Fiume, D'Annunzio e la crisi dello Stato liberale in Italia*, Trieste 2010, pp. 109-121.

[15] R. Pupo, *Fiume città di passione*, cit.

[16] Sull'esperienza fiumana si consultino F. Gerra, *L'Impresa di Fiume*, Milano 1974; M.A. Ledeen, *D'Annunzio a Fiume*, Bari 1975; P. Alatri, *D'Annunzio*, Torino 1983, in particolare pp. 411-490; M. Isnenghi, *La nuova agorà. Fiume*, in Id., *L'Italia in piazza. I luoghi della vita pubblica dal 1848 ai giorni nostri*, Milano 1994, pp. 267-273; E. Gentile, *Le origini dell'ideologia fascista*, Bologna 1996, pp. 156 ss.; *D'Annunzio e l'impresa di Fiume. Atti del convegno di studi*, Gardone Riviera settembre 1996, Cinisello Balsamo 2019; C. Salaris, *Alla festa della rivoluzione: artisti e libertari con D'Annunzio a Fiume*, Bologna 2002; nonché da ultimi F. Ramaioli, *Quis contra nos?: Storia della Reggenza del Carnaro da d'Annunzio alla Costituzione di Fiume*, Roma 2018; G. B. Guerri, *Disobbedisco. Cinquecento giorni di rivoluzione. Fiume 1919-1920*, Milano 2019; E. Serventi Longhi, *Il faro del mondo nuovo. D'Annunzio e i legionari a Fiume tra guerra e rivoluzione*, Udine 2019; M. Mondini, *Fiume 1919. Una guerra civile italiana*, Salerno 2019; E. Villari, *La luna di Fiume. 1919: il complotto*, Milano 2019; L. Malatesta, *L'impresa di Fiume: D'Annunzio e i suoi legionari in Dalmazia dal 1919 al 1920*, Treviso 2019; S. Bartolini, *Yoga: sovversivi e rivoluzionari con d'Annunzio a Fiume*, Milano 2019; O. Tossieri, *La folie d'Annunzio: l'épopée de Fiume*, Paris 2019; *Fiume 1919-2019. Un centenario europeo tra identità, memorie e prospettive di ricerca*, Atti del convegno internazionale di studi sull'impresa fiumana, Fondazione 'Il Vittoriale degli italiani', Gardone Riviera 5-6-7 settembre 2019, Cinisello Balsamo 2020; D. K. Reill, *The Fiume crisis. Life in the Wake of the Habsburg Empire*, Cambridge 2020; D. Rossi (cur.), *La città di vita cento anni dopo. Fiume, d'Annunzio e il lungo Novecento adriatico*, Milano 2020.

[17] Si fa riferimento all'articolo di Davide Rossi (*La Carta del Carnaro e la crisi dello Stato liberale, tra rappresentanza e antiparlamentarismo*, in «Giornale di Storia costituzionale», 38 [2019], pp. 135-147) e al lavoro monografico di Giuseppe de Vergottini, *La Costituzione secondo D'Annunzio*, Milano 2020.

HISTORIA ET IUS -1 FEBBRAIO 2021 - DOI 10.32064/19.2021.16 www.historiaetius.eu - 19/2021 - paper 16

esclusivamente sulla Carta del Carnaro[18], la quale oltre a rappresentare la legge fondamentale della Reggenza italiana del Carnaro, avrebbe dovuto costituire, nelle intenzioni degli autori, un modello anche per l'Italia e per il mondo intero[19]. Essa tuttavia rimase 'lettera morta' a causa dei tragici eventi del 'Natale di sangue'[20]. Se dunque la potenziale fonte primaria del diritto fiumano rimase,

[18] Tra i contributi dedicati alla Carta del Carnaro pubblicati nel secondo dopoguerra in Italia si veda U. Foscanelli, *Gabriele D'Annunzio e l'ora sociale*, Milano 1952, in particolare pp. 137-156; E. Pace, *Sicurezza sociale nel Carnaro prima e con Gabriele D'Annunzio (1835-1945)*, Milano 1956, in particolare pp. 447-463; A. Gelpi, *Gabriele D'Annunzio legislatore costituente (il disegno di un nuovo ordinamento dello Stato di Fiume) con presentazione di Nino Regard*, Roma 1957; mentre l'opera principale di riferimento per la storiografia jugoslava è quella di Ferdo Čulinović, *Riječka država: od Londonskog pakta i Danuncijade do Rapalla i aneksije Italij*, Zagreb 1953. Oltre alle pionieristiche ricerche condotte da Renzo De Felice negli anni Settanta, interessanti sono le indagini di Vittorio Frosini (*D'Annunzio e la Carta del Carnaro*, in «Nuova Antologia», 2041 [gennaio 1971], pp. 75-86), di Gian Galeazzo Stendardi e Nicolino Flaminio Costa (*Reggenza italiana del Carnaro: disegno di un nuovo ordinamento dello Stato libero di Fiume: 12 settembre 1919-12 settembre 1920*, Milano 1972), di Guglielmo Salotti (*Nuovi studi sulla Carta del Carnaro*, in «Fiume. Rivista di studi fiumani», gennaio 1973-dicembre 1974, pp. 78-102; *La Carta del Carnaro alla luce di uno studio di Adelchi Baratono*, in «Fiume. Rivista di studi fiumani», 6 [ottobre 1983], pp. 75-79; *La valorizzazione del lavoro nella Carta del Carnaro*, in «Clio», 27 [1991], pp. 85-103), di Nereo Bianchi (*La Carta Costituzionale della Reggenza italiana del Carnaro*, in «Fiume. Rivista di studi fiumani», 1 [aprile 1981], pp. 69-74, 2 [ottobre 1981], pp. 46-50 e 1 [1982], pp. 1-4. Un interessante contributo monografico pubblicato negli anni Ottanta è quello di Cinzia Guazzi (*La Reggenza Italiana del Carnaro nella storia del Diritto Costituzionale*, Genova 1982); mentre negli anni Novanta si segnalano i saggi di Claudio Schwarzenberg (*La Carta del Carnaro*, in «Rassegna dell'Arma dei Carabinieri», 3 [luglio-settembre 1993], pp. 48 ss.), di Paolo Ungari (*Commento giuridico alla Carta del Carnaro*, in F. Perfetti (cur.), *D'Annunzio ed il suo tempo*, cit., pp. 51-56), di Guglielmo Negri, (*La Carta del Carnaro tra De Ambris e D'Annunzio*, in *D'Annunzio e i suo tempo*, cit., p. 57-65), e di Carlo Ghisalberti (*Stato, Nazione e Costituzione nell'Italia contemporanea*, Napoli 1999, in particolare pp. 215-239). Negli anni successivi, gli studi sul tema si sono intensificati come dimostrano le ricerche di William Klinger (*La Carta del Carnaro: una costituzione per lo Stato libero di Fiume (1920)*, in «Quaderni. Centro di ricerche storiche Rovigno», 14 [2002], pp. 273-341), di Alessandro De Servi (*L'abbozzo di uno Stato nuovo: la Carta del Carnaro*, in R. H. Rainero-S. B. Galli (curr.), *L'Italia e la "grande vigilia". Gabriele D'Annunzio nella politica italiana prima del fascismo*, Milano 2007, pp. 165-190), di Marco Fressura e Patrick Karlsen, curatori del volume *Gabriele D'Annunzio, la Carta del Carnaro e altri scritti su Fiume*, Roma 2009, di Renato Lombardo (*La filosofia in D'Annunzio. Sui fondamenti culturali della Carta del Carnaro. Aristotele, Vico, Nietzsche*, Pescara 2011) e di Carlo Ricotti (*La Carta del Carnaro: dannunziana massonica autonomista*, Roma 2015). Infine, interessante è il dibattito sulla Carta del Carnaro che ha coinvolto internazionalisti e costituzionalisti in occasione del convegno organizzato dall'Università 'La Sapienza' nel 2008: A. Sinagra (cur.), *Lo Statuto della Reggenza Italiana del Carnaro. Tra Storia, Diritto Internazionale e Diritto Costituzionale*, Atti del Convegno di Roma, Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi 'La Sapienza', 21 ottobre 2008, Milano 2009.

[19] Discorso di d'Annunzio al popolo fiumano del 30 agosto 1920: «E sarebbe portentosamente bello che questo italico spirito soffiasse da Fiume sull'Italia e sul mondo…Viva la Nuova Italia!». Il testo integrale è riportato in M. Fressura-P. Karlsen (curr.), *Gabriele D'Annunzio, la Carta del Carnaro*, cit., p. 108.

[20] Sull'epilogo dell'impresa fiumana, si vedano gli scritti di Alceste De Ambris (*Dalla frode al fraticidio. Le responsabilità del governo italiano nella strage di Fiume*, Roma 1921, di Angelo Oliviero Olivetti (*Natale fiumano. Prima risposta alle Memorie di Giovanni Giolitti*, Milano 1923), nonché il contributo di Giacomo Properzj, *Natale di sangue: D'Annunzio a Fiume*, Milano 2010. Un'interessante indagine circa le relazioni

per così dire, *in vitro*, a regolare gli aspetti quotidiani della vita dei cittadini fiumani contribuirono invece le fonti di grado inferiore, come leggi, decreti, ordinanze e bandi militari.

Copiosa e disarticolata fu la legislazione dei vari Governi transitori che si succedettero al potere e che dovettero districarsi nei meandri di un ordinamento giuridico 'speciale', caratterizzato da regole, deroghe ed eccezioni, stante la convivenza e co-vigenza di un coacervo di leggi austriache, ungheresi, italiane e locali. Alcune leggi erano opportunamente dotate di un'efficacia transeunte al fine fronteggiare un'esigenza provvisoria, altre invece erano destinate a superare la prova del tempo, sopravvivendo ai vari cambi di regime tra il 1918 e 1924.

E proprio negli anni successivi all'annessione di Fiume al Regno d'Italia, nel quadro del complesso progetto di unificazione legislativa nelle 'Nuove Provincie', alcuni istituti di diritto fiumano attirarono l'attenzione dei giuristi italiani impegnati, proprio a partire dal 1924, nella riforma dei Codici. L'unificazione legislativa nelle 'Nuove Provincie', vero e proprio «*continuum* risorgimentale»[21], lungi dall'esaurirsi in un'opera di mera abrogazione del diritto delle terre 'neo-redente', fu una preziosa occasione di analisi e confronto giuridico transfrontaliero. Il 'dibattito alla frontiera', come sottolineava Aldo Oviglio, appariva l'unica strada percorribile, stante la sconvenienza di un'estensione diretta e immediata dei vecchi Codici italiani, «largamente superati dalla legislazione speciale»[22], alle 'Nuove Provincie'. L'unità legislativa, ricordava Alberto Asquini, non può mai attuarsi «con un tratto di penna»[23]. Sembrava necessario, perciò, un attento confronto tra due diverse legislazioni, quella italiana, «frutto del genio della nostra razza»[24] e quella asburgica, prodotto della secolare esperienza giuridica di uno dei regni più antichi e longevi d'Europa.

Il processo di unificazione legislativa e quello di riforma dei Codici finirono inevitabilmente per intrecciarsi[25]. Lo testimonia la presenza nella Commissione

tra il ministro della guerra Ivanoe Bonomi e d'Annunzio è stata condotta da Fernando Manzotti, *Un carteggio inedito con Gabriele d'Annunzio. Bonomi e l'Impresa di Fiume*, in «Nuova Antologia», fasc. 1990 (ottobre 1966), pp. 176-184.

[21] R. Ferrante, *La cultura giuridica nelle "Nuove Provincie"*, cit., p. 448.

[22] Ciò provocherebbe, concludeva il ministro, «una sensazione diffusa di instabilità normativa» (ivi, p. 440).

[23] Questa citazione di Asquini è tratta da una sua prolusione triestina e sarà successivamente pubblicata nella «Rivista del diritto commerciale e del diritto generale delle obbligazioni», 19 (1921), I, pp. 252-262. La citazione è riportata in R. Ferrante, *La cultura giuridica nelle "Nuove Provincie"*, cit., p. 423.

[24] *Ibid.*

[25] «Sotto la spinta dell'unificazione», scriveva Filippo Vassalli, si sarebbe così finalmente realizzata l'opera di rinnovamento del diritto civile, da tempo auspicata ma mai attuata, dando vita ad una legge comune delle 'Vecchie' e 'Nuove Provincie' (F. Vassalli, *Problemi della unificazione legislativa*, in «Le

reale per la riforma dei Codici[26] e nel Comitato tecnico per la legislazione relativa all'unificazione delle Nuove Provincie[27] dei magistrati Domenico Barone e Giuseppe Paolo Gaetano, quest'ultimo, come vedremo, incaricato nel 1923 di presiedere il Tribunale di Fiume.

Il sogno dell'unità politica, culminata con l'annessione dei territori 'irredenti'[28], fu considerato dai giuristi italiani il fattore propulsivo della complessiva revisione legislativa, proprio come ai tempi dell'unificazione normativa del 1865[29]: il 'risorgimento legislativo', sorto all'indomani dell'unità nazionale, transitava nel 1866 per il Veneto e, nel dopoguerra coinvolgeva la Venezia Tridentina e la Venezia Giulia, completando il suo lungo *iter* nel 1928[30].

Se da un lato l'estensione del diritto italiano alle 'Nuove Provincie' avrebbe

Nuove Provincie», 5-6 [1923], poi in *Studi giuridici*, II, p. 331).

26 La Commissione, presieduta da Vittorio Scialoja e poi da Mariano D'Amelio, era composta da cinque membri: Polacco (vice-presidente), Fadda, Brugi, Bonfante e Vassalli.

27 Istituita presso il Ministero della giustizia e degli affari di culto e posta alle dirette dipendenze del ministro, la suddetta Commissione era formata da sei membri (Barone, Brocchi, Chiovenda, Marzadro, Segré, Vassalli), dal presidente Scialoja e da dieci segretari, tra cui Alberti, Azara, Azzariti, Barone, Gaetano, Galgano, Genco, Giolitti, Giovanardi, Jannitti. Sull'unificazione legislativa delle 'Nuove Provincie', fondamentali sono gli studi di Ester Capuzzo, *Dal nesso asburgico*, cit., e di Maria Rosa Di Simone, *Percorsi del diritto tra Austria e Italia (secoli XVII-XX),* Milano 2006, in particolare pp. 347-354.

28 In merito alle rivendicazioni sulla città di Fiume, si scontrarono, soprattutto nel primo dopoguerra, le pretese italiane e quelle croate: cfr. Philopatris, *Reka (Fiume). Il diritto storico jugoslavo*, Zagreb 1919; M. Billia *L'Italia non rinunzia a Fiume*, Roma 1918; G. Senizza, *Storia e diritti di Fiume italiana*, Firenze 1919; E. Susmel, *Il diritto italico di Fiume*, Bologna 1919; A. Depoli, *Il diritto storico ed etnico di Fiume di fronte alla Croazia*, Trieste 1919; M. De Benedetti, *Fiume nella storia della sua italianità*, in «Nuova Antologia di lettere, scienze ed arti», 282 (1918) pp. 301-305; M. Baratta, *Per il diritto di Fiume*, Milano 1920; L. Peteani, *Testimonianze dell'italianità di Fiume*, in «Fiume. Rivista di studi fiumani», 1 (maggio 1982), pp. 1-4.

29 L'annessione, sosteneva Asquini, è il nuovo fattore che ha accelerato e reso non più procrastinabile una complessiva riforma legislativa, per rinnovare il diritto commerciale e, più in generale, «per rivedere nei suoi punti più deboli la legislazione italiana» (cfr. R. Ferrante, *La cultura giuridica nelle "Nuove Provincie"*, cit., p. 423). In merito al processo di unificazione del diritto commerciale si veda A. Asquini, *L'unificazione giuridica della legislazione commerciale entro i nuovi confini del Regno*, in «Rivista di diritto commerciale e del diritto generale delle obbligazioni», 19 (1921), I, pp. 252 ss.; e più in generale sulla storia del diritto commerciale si consulti il recente volume curato da Italo Birocchi (cur.), *Non più satellite: itinerari giuscommercialistici tra Otto e Novecento*, Pisa 2019. Circa l'*iter* di codificazione del 1865, si rimanda ad A. Aquarone, *L'unificazione legislativa e i codici del 1865*, Milano 1960; C. Schwarzenberg, *La formazione del Regno d'Italia. L'unità amministrativa e legislativa*, Milano 1975; C. Ghisalberti, *Unità nazionale e unificazione giuridica in Italia*, Bari 1979; Id., *La codificazione del diritto in Italia 1865-1942*, Roma-Bari 1985; S. Solimano, *Il letto di Procuste: diritto e politica nella formazione del Codice civile unitario: i progetti Cassinis (1860-1861)*, Milano 2003.

30 Cfr. regio decreto del 4 novembre 1928 n. 2325. Non si trattò, tuttavia, di un'unificazione integrale: in ambito civilistico, con riferimento alla pubblicità immobiliare, fece eccezione la normativa concernente i libri fondiari. Il sistema tavolare infatti è tutt'ora in vigore nelle province di Trieste, Gorizia, Trento, Bolzano, nonché in alcuni comuni della provincia di Udine e Belluno.

probabilmente turbato le abitudini e le tradizioni giuridiche di quelle popolazioni, dall'altro l'opera di unificazione legislativa costituì un interessante momento di riflessione circa l'opportunità di mutuare istituti estranei al diritto nazionale, rinnovando così, con opportuni adattamenti, l'ordinamento giuridico italiano[31].

2. *Dalla caduta dell'Impero Austro-ungarico alla Reggenza italiana del Carnaro: il Consiglio nazionale italiano e il Comando dannunziano (1918-1920)*

Da città-provincia autonoma e 'fedelissima', a città 'irredenta'[32]: la storia di Fiume[33] è connotata da una particolare posizione giuridica all'interno dell'Impero Austro-ungarico. Dal 1468, essa costituiva uno dei tasselli componenti il variegato e multietnico mosaico delle *Erbländer*, ossia le terre ereditarie della Monarchia asburgica. Antico feudo germanico, amministrato dai signori di Duino, successivamente dai Walsee e infine dagli Asburgo, la Terra di San Vito (termine con cui le fonti medievali definivano la città di Fiume) godette di ampie forme di autogoverno. Ciò, nel quadro dell'articolato particolarismo giuridico di antico regime, non costituiva affatto un'eccezione. Il sistema di autogoverno municipale tuttavia riuscì a sopravvivere al processo di razionalizzazione della Monarchia, attuato da Carlo VI e più radicalmente da Maria Teresa. Il diploma teresiano del 23 aprile 1779, infatti, conferì il particolare *status* giuridico di 'corpo separato' annesso alla corona ungherese[34]. Fiume, *Unmittelbare Stadt*, ossia città '*immediate subiecta*' alla *Kronland* ungherese[35],

[31] Le riflessioni di Gaetano facevano eco a quelle di Asquini. Il giuscommercialista triestino, infatti, riteneva fosse compito del legislatore accogliere nel diritto nazionale «quanto nella legislazione asburgica vi sia di buono e idoneo a una generalizzazione all'interno del territorio del Regno», così da applicare all'Italia intera una legislazione completamente rinnovata (cfr. R. Ferrante, *La cultura giuridica nelle "Nuove Provincie",* cit., p. 423).

[32] Si tratta dell'espressione utilizzata da Ester Capuzzo nel saggio dedicato alla storia dell'autonomia fiumana: *Da "fedelissima" a "irredenta": l'autonomia della città di Fiume*, in *L'autonomia fiumana (1896-1947) e la figura di Riccardo Zanella*, Atti del Convegno, Trieste 3 novembre 1996, Roma 1997, p. 41.

[33] Opera fondamentale sulla storia di Fiume è quella di Giovanni Kobler, *Memorie per la storia della liburnica città di Fiume*, Fiume 1896. Di recente, un lavoro completo e assai dettagliato è stato realizzato da Giovanni Stelli, *Storia di Fiume: dalle origini ai giorni nostri*, Pordenone 2017.

[34] Diploma imperiale teresiano del 23 aprile 1779: «*Urbs haec commercialis Sancti Viti cum districtu suo, tanquam separatum sacrae Regni Ungariae Coronae adnexum corpus porro quoque consideretur atque ita tracter neque cum alio Buccarano vel ad regnum Croatiae ab incubabulis ipsis pertinente districtu commisceatur*». Tale decisione fu congeniale al Regno d'Ungheria, che in questo modo otteneva uno sbocco sull'Adriatico, e soddisfaceva al contempo le aspettative di autogoverno della Terra di San Vito. Sul *corpus separatum* si veda W. Klinger, *Un capitolo della Questione d'Oriente: il "Corpus Separatum" di Fiume (1773-1923)*, in «Quaderni vergeriani», 9 (2013), pp. 123-163.

[35] «*Quaemadmodum quae fidelissima urbs a seculis nulli provinciae subdita aut adnexa, seorsim et eadem prorsus ratione, qua singillatim quaeque alia haereditaria Austriae provincia*». Così recita la rimostranza del Consiglio

difese la propria autonomia territoriale e legislativa appellandosi agli antichi Statuti civici[36] e agli ampi poteri attribuiti alla Rappresentanza municipale da parte del Governo di Budapest.

Nel corso dell'Ottocento, la secolare autonomia fiumana fu messa a repentaglio dagli accesi ed esasperati nazionalismi croati e magiari: Fiume dovette «difendersi dagli esiti più sgraditi della modernizzazione politica, che enfatizza invece la dimensione dello stato e quella della nazione»[37].

All'indomani del primo conflitto mondiale, il crollo dell'Impero asburgico[38] rappresentò un punto di svolta ma anche un'incognita circa il futuro *status* giuridico internazionale della città. Sulle ceneri della Monarchia asburgica sorsero diversi Consigli nazionali: da Praga a Zagabria, da Lubiana a Sarajevo, questi comitati proclamarono l'indipendenza dalle loro Province o l'annessione agli Stati liberatori[39].

Peculiare fu il caso della città di Fiume, caratterizzato dalla coesistenza di

---

di Fiume del 17 luglio 1777, interamente pubblicata nel dopoguerra da Ferdo Šišić, membro della delegazione jugoslava presso la Conferenza di pace (*Abridged Political History of Rieka Fiume*, Paris 1919, p. IX). Sull'autonomia territoriale e amministrativa fiumana si rimanda ad A. Depoli, *Le basi storiche del diritto di Fiume all'autodecisione*, in «Fiume. Rivista di Studi fiumani», 1-2 (gennaio-giugno 1960), pp. 36-66; *L'autonomia fiumana (1896-1947) e la figura di Riccardo Zanella*, Atti del Convegno, Trieste 3 novembre 1996, Roma 1997.

[36] Gli Statuti medievali della città di Fiume furono confermati da Ferdinando I tramite il diploma imperiale del 1530 e modificati sino al 1872. Ai sensi dello Statuto, Fiume costituiva un territorio 'immediato', non dipendente da alcuna provincia (*Land*) ma legato direttamente alla Corona ungherese. Ad esempio, la città prestava regolarmente atto di sottomissione al Sovrano o ad un suo delegato. Dunque, Fiume rientrava in quei territori che, in qualità di *partes adnexa*, non erano soggetti alla cosiddetta 'ingremiazione' alla Corona ungherese e croata. Intorno agli Statuti fiumani e alla storia della città di Fiume tra la fine del Medioevo e gli inizi dell'età moderna si consulti A. Fest, *Fiume nel secolo XV*, in «Bullettino della deputazione fiumana di storia patria», 3 (1913), pp. 3-138; AA.V.V., *Monumenti di storia fiumana*, I, Fiume 1910; V. Sablich, *Storia di Fiume nel secolo XVI*, in «Fiume. Rivista di studi fiumani», 3-4 (luglio-dicembre 1959), pp. 108-162.

[37] Come nota Raul Pupo, infatti, la precaria alleanza tra Fiume e il Regno di Ungheria, essendo fondata sui «residui rapporti istituzionali di *ancien régime*», fu destinata ad entrare in crisi al cospetto delle «continue accelerazioni dei processi di modernizzazione politica» (R. Pupo, *Fiume*, cit., pp. 25, 27). Sul periodo della dominazione croata e sui tentativi di 'magiarizzazione' si veda ivi, pp. 11-37; M.A. Ledeen, pp. 32-37; E. Capuzzo, *Da fedelissima*, cit., 26, 32. Proprio in tale contesto, nel 1986 nacque a Fiume il Partito autonomo, fondato dal socialista Michele Maylender e successivamente guidato da Riccardo Zanella. Sull'autonomismo fiumano e sull'esponente principale degli 'autonomi' si rimanda a *L'autonomia fiumana (1896-1947) e la figura di Riccardo Zanella*, cit.; A. Ballarini, *L'antidannunzio a Fiume. Riccardo Zanella*, Trieste 1995; E. Capuzzo, *Dall'Austria all'Italia: aspetti istituzionali e problemi normativi nella storia di una frontiera*, Roma 1996, in particolare pp. 7-32; W. Klinger, *Fiume, dall'autonomismo alla costituzione dello Stato (1848-1924),* in E. Betta-D. L. Caglioti-E. Papadia (curr.), *Forme del politico. Studi di storia per Raffaele Romanelli*, Roma 2012, pp. 45-60.

[38] Sul punto, si veda L. Valiani, *La dissoluzione dell'Austria Ungheria*, Milano 1985; F. Fejtö, *Requiem pour un empire défunt: histoire de la destruction de l'Autriche-Hongrie*, Paris 1988.

[39] In merito alla nascita dei Consigli nazionali, si consulti W. Klinger, *Le origini dei consigli nazionali. Una prospettiva eurasiatica*, in Id., *Scritti minori*, II, pp. 161-197.

due poteri, quello fiumano e quello croato. Il 28 ottobre 1918, il governatore ungherese di Fiume, dopo aver consegnato i poteri al sindaco Antonio Vio, abbandonò la città su ordine del presidente dei ministri magiaro. Si costituirono immediatamente un Comitato nazionale croato, al quale il sindaco, su indicazione del governatore, avrebbe dovuto devolvere i poteri, e un Comitato nazionale fiumano. Quest'ultimo non riconobbe l'autorità croata, confermò 'per volere del popolo' il sindaco in carica e mutò subito il nome in Consiglio nazionale italiano (CNI)[40], istituendo una guardia nazionale e un organo esecutivo, il Comitato direttivo (CD). Dal 29 ottobre due bandiere sventolarono dal palazzo del Governo, quella del Regno d'Italia e quella del neonato Regno degli sloveni, croati e serbi[41]. Entrambi gli autoproclamati Governi invocavano l'annessione del territorio fiumano ai rispettivi Stati, appellandosi al principio dell'autodeterminazione dei popoli[42]. Il 29 ottobre 1918, il CNI proclamò l'annessione della città di Fiume al Regno d'Italia, affidando «il suo deciso sotto la protezione dell'America, madre di libertà e della democrazia universale» e attendendo «la sanzione dal Congresso della pace»[43]. In quei giorni, in città regnavano confusione, incertezza e instabilità. Le truppe regolari serbe affiancate da corpi liberi armati sloveni e croati fecero il loro ingresso in città, i rappresentanti del Regno SHS occuparono il Palazzo del Governo, la Capitaneria di porto e la stazione ferroviaria[44], mentre il 30 ottobre la dichiarazione del CNI fu ratificata dal voto plebiscitario[45].

---

[40] Le sedute verbalizzate del CNI e del CD sono state raccolte nell'opera curata da Danilo L. Massagrande, *I verbali del Consiglio Nazionale Italiano di Fiume e del Comitato Direttivo 1918-1920*, Roma 2014.

[41] Per uno sguardo al nuovo Stato sorto sulle ceneri dell'Impero asburgico si veda I. Pellicciari, *Tre nazioni, una costituzione: storia costituzionale del Regno dei Serbi, Croati e Sloveni (1917-1921)*, Soveria Mannelli 2004; A. Becherelli, *Il regno dei Serbi Croati e Sloveni nell'Europa di Versailles (1918-1921),* Ariccia 2017.

[42] Circa i celeberrimi 'quattordici punti', enunciati al Senato l'8 gennaio 1918 e sul principio di autodeterminazione (ossia di 'autonomia') si veda D. Rossini, "*Profeta per un anno": Woodrow Wilson e l'Italia nella Grande Guerra*, in D. Fiorentino-M. Sanfilippo (curr.), *Stati Uniti e Italia nel nuovo scenario internazionale 1898-1918*, Roma 2012, pp. 157-168. Con riferimento all'attualità si consulti M. Distefano, *Il principio di autodeterminazione dei popoli alla prova del nuovo millennio*, Padova 2014.

[43] Cfr. G. Benedetti, *La pace di Fiume. Dalla Conferenza di Parigi al Trattato di Roma*, Bologna 1929, p. 26.

[44] Il 30 ottobre, il commissario del Consiglio nazionale del Regno degli sloveni, croati e serbi di Zagabria, Costantino Rojcevic, assunse, in nome del suddetto Consiglio, i poteri statali in qualità di commissario politico per la città di Fiume e Susak col suo distretto (cfr. D. L. Massagrande, *I Governi di Fiume indipendente 1918-1924*, in «Fiume. Rivista di studi adriatici», 5 [gennaio-giugno 2002], p. 8).

[45] Sul proclama fiumano si vedano L. Peteani, *Il valore giuridico del proclama del 30 ottobre 1918 e il principio di autodecisione dei popoli*, in «Fiume. Rivista di studi fiumani», 3-4 (luglio-dicembre 1959), pp. 97-107 e 1-2 (gennaio-giugno 1960), pp. 67-82; A. Odenigo, *Il plebiscito di Fiume: 30 ottobre 1918*, Trieste 1966; A. Depoli, *Fiume. XXX ottobre 1918*, in M. Dassovich (cur.), *Scritti scelti*, S. Giovanni in Persiceto 1982. In merito al significato giuridico delle manifestazioni plebiscitarie si rimanda a S. Gemma, *Les gouvernements de fait*, in «Recueil des cours de l'Académie international de droit», 3 (1924), p. 317.

La situazione si fece sempre più ambigua e caotica dopo il 17 novembre, allorquando le truppe italiane entrarono ufficialmente in città a nome dell'Intesa[46]. Nei giorni successivi, Fiume fu soggetta ad un'occupazione interalleata: si insediarono in città contingenti francesi, inglesi e americani. Nel quadro di un contesto così instabile, il 3 dicembre 1918 il CNI redasse un progetto di costituzione che entrò in vigore il 21 gennaio 1919 (Norme per il funzionamento del Consiglio Nazionale di Fiume)[47]. Esso si dichiarò organo supremo della città, del suo porto e distretto, presentandosi quale «ente politico indipendente con pieni poteri statali entro i limiti del suo territorio, determinato dalla leggi civiche»[48]. Tale dichiarazione, comunicata all'Intesa il 16 dicembre, fu da quest'ultima accettata. Lungi dall'essere risolta, nel corso del 1919 la questione fiumana si trasformò in una vera e propria *impasse*. Gli scontri tra truppe italiane e francesi erano all'ordine del giorno, alla Conferenza di pace di Parigi la questione fiumana[49] divenne sempre più marginale e, nell'aprile del 1919, il presidente americano Wilson, la 'sponda favorevole' dei nazionalisti, si rivolse al popolo italiano, chiedendo di rinunciare a qualsiasi pretesa sulla città di Fiume[50].

[46] Già il 4 novembre 1918, il generale Diaz occupò Fiume in accordo con gli Alleati e su richiesta del CNI (cfr. S. Annibale, *La questione di Fiume nel diritto internazionale*, Rovigno 2011, p. 109). Sui rapporti tra il Regno d'Italia e le Potenze dell'Intesa si veda L. Riccardi, *Alleati non amici: le relazioni politiche tra l'Italia e l'Intesa durante la prima guerra mondiale*, Brescia 1992.

[47] Cfr. D. L. Massagrande, *I Governi di Fiume indipendente*, cit., p. 8. Si trattava di una sorta di costituzione provvisoria che confermava l'assetto istituzionale dello Stato fiumano e modificava la composizione dell'organo esecutivo. I membri del CD passarono da dieci a ventuno e tra questi furono nominati dal Consiglio dieci 'delegati', preposti ai vari rami dell'amministrazione pubblica.

[48] Cfr. M. Udina, *L'estinzione dell'Impero Austro-ungarico*, cit., p. 149. Successivamente, nel gennaio del 1919, il Consiglio emanò una serie di norme che ne regolavano il funzionamento (decreto del 22 gennaio 1919 n. 407). Esso deliberava in tutti gli affari concernenti «la costituzione e i supremi interessi dello stato» ed era diretto da dieci delegati-relatori del Comitato Direttivo, ognuno a capo di un settore (Finanze, Commercio e Industria, Navigazione, Ferrovie, Poste e Telegrafi, Giustizia, Istruzione pubblica, Affari interni, Beneficienza e Provvedimenti sociali, Approvvigionamento generale).

[49] La questione fiumana, «che tanto appassiona gli animi degli italiani e che dolorosamente ha spezzato la solidarietà fra gli alleati cementata dal sangue sparso nella lunga terribile guerra», si sostanziava, secondo Mario Baratta, in una questione giuridica articolata in tre punti: 1) il diritto di autodecisione «postulato fondamentale della dottrina mazziniana», 2) il diritto storico, «per il quale nessuno può sopprimere le conquiste civili faticosamente acquisite con lunghe lotte tenaci», 3) il diritto naturale, che ritrae i fondamenti nelle condizioni geografiche dello spazio entro il quale un popolo si è insediato» (M. Baratta, *Il diritto di Fiume*, cit., p. 3).

[50] Cfr. F. Robbe, *Il Nazionalismo italiano e questione di Fiume tra wilsonismo e anti-wilsonismo (1918-1920)*, in L. G. Manenti-D. Paci (curr.), *Irredentismi: politica, cultura e propaganda nell'Europa dei nazionalismi*, Milano 2017, pp. 52, 55, 56. I nazionalisti cambiarono presto opinione su Wilson: da potenziale alleato, dopo il 'manifesto agli italiani' del 23 aprile 1919, egli divenne un nemico, «vecchio puritano anglosassone freddo calcolatore», rappresentante del «rozzo affarismo anglosassone» (ivi, pp. 59, 60).

Nel settembre del 1919, al cospetto di un siffatto scenario, gli Alleati imposero lo scioglimento del CNI, sostituito da un Governo provvisorio sotto il controllo di una commissione militare interalleata. Il CNI raccolse dei fondi per finanziare un imminente colpo di stato: il rifiuto da parte di Sem Benelli[51], futuro fondatore della Lega italica[52], convinse il nazionalista fiumano Giovanni Host-Venturi[53] a rivolgersi a Gabriele d'Annunzio. Molti membri del CNI rimasero all'oscuro di tale proposta. È il preludio alla marcia di Ronchi. Il 12 settembre 1919 il poeta-soldato entrò a Fiume con un gruppo di legionari, costituito in massima parte da arditi e nazionalisti. Dal 13 ottobre, egli assunse il comando militare della città con l'obiettivo di annettere Fiume al Regno d'Italia. Il presidente del CNI Antonio Grossich[54] concesse pieni poteri al nuovo comandante ma d'Annunzio rifiutò, riconfermando i poteri statali del CNI e precisando che tutti gli atti riguardanti l'ordine pubblico e quelli aventi effetti politici sarebbero dovuti passare al vaglio del neo istituito Comando, entrando in vigore il giorno successivo all'approvazione[55].

Da questo momento operavano a Fiume due organismi, uno, il CNI, legittimato dal voto plebiscitario del novembre 1919, l'altro, il Comando, privo di legittimazione popolare e imposto *ex abrupto*. La coesistenza tra i due organi fu contrassegnata dalle fumose trattative per la divisione dei poteri e per il controllo delle risorse. Al fine di ripartire le competenze tra il Comando e del CNI e forse anche per controllare l'imprevedibile e carismatico d'Annunzio, il delegato alla giustizia del Consiglio, l'avvocato Arturo Nascimbeni[56], predispose un Progetto di Statuto fondamentale della libera città di Fiume. Il nuovo Statuto

---

[51] Sull'intellettuale futurista ligure-toscano si veda J. Tragella Monaro, *Sem Benelli: l'uomo e il poeta*, Milano 1953; S. Tamiozzo Goldmann, *Sem Benelli*, in «Studi Novecenteschi», XIII, 31 (giugno 1986), pp. 7-33; S. Antonini, *Sem Benelli: vita di un poeta. Dai trionfi internazionali alla persecuzione fascista*, Genova 2012.

[52] Nel 1924, Sem Benelli fondò la Lega italica, formazione composta da nazionalisti antifascisti. Il gruppo dissidente avrà vita assai breve. La Lega infatti verrà presto sciolta e messa al bando dal governo fascista.

[53] Giovanni Host-Venturi nacque a Fiume nel 1892. Fu eletto deputato nel 1934 e nel 1939 consigliere nazionale della Camera dei fasci e delle corporazioni. Nel 1935 ricoprì il ruolo prima sottosegretario di Stato alla Marina mercantile e poi fra il 1939 e il febbraio 1943 quello di Ministro delle comunicazioni. Morì a Buenos Aires nel 1980. Tra le sue opere principali, giova ricordare le due dedicate all'impresa fiumana: *La passione di Fiume*, Fiume 1928, *L'impresa fiumana*, Roma 1976. Alcune informazioni biografiche possono ricavarsi da R. Rubattino, *Celebrazioni liguri*, I, Urbino 1939, pp. 243–274.

[54] Un completo profilo biografico relativo al medico istriano Antonio Grossich (1849-1926), dal 1897 aderente al Partito autonomo di Maylander e senatore del Regno d'Italia (dal 1923 al 1926) si rimanda a W. Klinger, *Antonio Grossich: medico, scienziato e uomo del suo tempo*, Rijeka 1991.

[55] Cfr. D. L. Massagrande, *I Governi di Fiume indipendente*, cit., p. 8.

[56] Arturo Nascimbeni fu delegato alla giustizia del CNI nonché vice console presso il Consolato generale a Fiume.

fu concepito al fine di riformare le Norme sul funzionamento del CNI, emanate con urgenza nel gennaio 1919 e non più rispondenti alle mutato assetto politico-istituzionale della città[57]. Non è chiaro se Nascimbeni nel novembre 1919 iniziò a redigere il progetto del nuovo Statuto di propria iniziativa o su esplicita richiesta del Consiglio o del Comitato. Evidente, invece, è la necessità di tracciare le basi di un nuovo documento costituzionale fiumano che sostituisse, fino all'annessione, il vecchio statuto municipale alla luce del mutato assetto istituzionale e politico dell'*ex* 'corpo separato'. Lo Statuto, per scongiurare il pericolo di una possibile deriva autoritaria e dittatoriale, decretava la nascita di un governo costituzionale-parlamentare, confermando il Proclama del 30 ottobre 1918. Esso salvaguardava il principio della continuità dell'amministrazione cittadina e prescriveva che solo un cittadino fiumano avrebbe potuto rivestire l'incarico di comandante. Appresa la notizia, d'Annunzio chiese di consultare il progetto. Nascimbeni inviò personalmente il testo al comandante ma non all'assemblea del CNI. Tuttavia, quest'ultimo ne fu comunque informato, come testimonia un comunicato del Consiglio stesso, pubblicato anche dal Bollettino del Comando fiumano del 12 agosto 1920, n. 29. Ad oggi uno studio specifico sul progetto costituzionale non è ancora stato condotto. Per dirla con Carlo Ghisalberti, lo Statuto «può, quindi, essere interpretato come il tentativo dell'ambiente politico locale di condizionare in certa misura d'Annunzio, ponendo qualche vincolo al ruolo di capo carismatico investito di poteri illimitati che avrebbe potuto svolgere ove avesse ignorato del tutto le attese della Città e le istanze del suo Consiglio nazionale»[58].

Il "Progetto" di Nascimbeni introduceva la figura del comandante, anticipando così (solo nel nome) il *dictator* previsto dall'articolo XLIII della Carta del Carnaro[59]. Il comandante, che godeva degli epiteti rinascimentali di 'cittadino principe' e 'magnifico signore', divenne il capo supremo dell'amministrazione statale, dirigendo, attraverso il CD, l'attività politica, le forze armate e l'amministrazione pubblica. Il potere legislativo, invece, rimase appannaggio del CNI: prima di entrare in vigore, i disegni di legge elaborati dal Consiglio sarebbero dovuti passare dal vaglio del comandante, vero e proprio 'alambicco' attraverso il quale le leggi del CNI acquisivano efficacia giuridica. Se il comandante non avesse apposto il suo *imprimatur* alla proposta di legge, si sarebbe proceduto a sottoporla ad un *referendum* popolare.

[57] Cfr. C. Guazzi, *La Reggenza Italiana del Carnaro*, cit., p. 106.

[58] Cfr. C. Ghisalberti, *Stato, Nazione e Costituzione*, cit., p. 230.

[59] Nascimbeni introdusse la figura del comandante al fine di legittimare e al contempo di controllare la posizione di d'Annunzio ponendola all'interno del quadro istituzionale del CNI; diversamente, nella Carta del Carnaro il *dictator ad tempus* è una carica eccezionale e costituzionalmente atipica, escogitata quale garanzia nei confronti della città preoccupata per il suo incerto e preoccupante destino (cfr. ivi, pp. 236, 237).

Se all'indomani della 'marcia di Ronchi' la convivenza tra Comando e CNI appariva alquanto pacifica e collaborativa[60], stante la condivisione del progetto annessionista, il rapporto era destinato ad incrinarsi irreversibilmente[61]. Ciò accadde dapprima nel dicembre 1919[62] e successivamente, in maniera ancora

[60] Tuttavia, anche prima della dichiarazione di indipendenza non mancarono frizioni e scontri tra il CNI e il Comando. Quest'ultimo infatti, nell'agosto 1920, condusse le trattative con il Governo italiano, inviando a Roma De Ambris: il Consiglio si sentì esautorato e scavalcato (cfr. R. De Felice, *Sindacalismo rivoluzionario*, cit., p. 88). Nei giorni successivi, però, Comando e CNI organizzarono una comune delegazione avente il compito di convincere Giolitti ad accettare la proposta di annessione. Anche tale missione fu destinata al fallimento. In generale, d'Annunzio non ostacolò mai apertamente né mai sospese il CNI ma privilegiò sempre la via del compromesso, in quanto quest'ultimo, a dispetto del Comando, godeva di una legittimazione democratica. Ad esempio, dopo la promulgazione della Carta del Carnaro che prevedeva l'instaurazione dei nuovi organi legislativi (Consiglio degli Ottimi e dei Provvisori), d'Annunzio aveva promesso al CNI che gli arditi avrebbero lasciato la città subito dopo le consultazioni elettorali che si sarebbero dovute tenere all'inizio del 1921. Tuttavia, a causa degli eventi del "Natale di sangue", che decretarono la fine della Reggenza e impedirono alla Costituzione di Fiume di entrare in vigore, non si giunse mai all'elezione dei membri del Parlamento (cfr. W. Klinger, *La Carta del Carnaro*, cit., p. 330).

[61] Sui rapporti tra i due poteri utili sono le ricerche di Giuseppe Salotti culminate nel saggio rubricato *I rapporti tra il Consiglio nazionale fiumano e Gabriele d'Annunzio*, in «Fiume. Rivista di studi fiumani», 18 (1972), pp. 54 ss. Si veda anche gli articoli di Carlo Catalini, *Antonio Grossich e Gabriele d'Annunzio*, in «Fiume. Rivista di studi fiumani», 1 (aprile 1981), pp. 75-78 e di Ettore De Franchi, *Gabriele D'Annunzio e Antonio Grossich, Presidente del Consiglio nazionale di Fiume*, in F. Perfetti (cur.), *D'Annunzio ed il suo tempo*, cit., pp. 115-121. Subito dopo l'occupazione dannunziana, il 21 ottobre 1919 il CNI trasferì i poteri statali alla Rappresentanza municipale (cfr. legge del 21 ottobre 1919 n. 6560) e furono indette nuove elezioni per il giorno 27 ottobre. L'esito delle urne fu favorevole alla lista degli irredentisti guidata da Riccardo Gigante, il quale venne ufficialmente proclamato sindaco il 26 novembre (cfr. M. Franzinelli-P. Cavassini, *Fiume, l'ultima impresa di D'Annunzio*, Milano 2009, p. 218). La Rappresentanza assunse, come previsto dalla sopracitata legge n. 6560, le funzioni di Consiglio nazionale e rielesse come presidente Antonio Grossich, il quale nominò il CD il 14 novembre (cfr. D. L. Massagrande, *I Governi di Fiume indipendente*, cit., p. 9).

[62] Quando l'ipotesi dell'annessione di Fiume al Regno d'Italia sembrò sfumare, il Comando e il CNI optarono per due scelte differenti: quest'ultimo nella seduta del 15 dicembre 1919 accettò il *modus vivendi* proposto dal Governo Nitti, mentre d'Annunzio rigettò qualsiasi compromesso. La *vexata quaestio* relativa all'accettazione del *modus vivendi* infiammò i già delicati rapporti tra Comando e CNI. Quando il 18 dicembre le proposte italiane furono sottoposte ad un plebiscito, d'Annunzio annullò l'esito favorevole all'accettazione ma viziato, secondo il comandante, da numerose irregolarità, provocando le dimissioni di Giovanni Giuriati (cfr. F. Preziosi, *Come l'on. F.S. Nitti tradì costantemente la causa di Fiume. Per la storia del modus vivendi*, in «Vita italiana», a. VIII, vol. XVI, fasc. XCIV, p. 310). Fu proprio questo il momento della svolta dell'impresa fiumana. Al posto di Giuriati, d'Annunzio nominò il sindacalista rivoluzionario Alceste De Ambris, inaugurando così una fase nuova dell'avventura fiumana. L'impresa non si esauriva più nella mera annessione della città al Regno d'Italia ma mirava a creare il centro propulsivo di una rivoluzione sociale e anti-imperialista, raccogliendo attorno a Fiume tutti i popoli oppressi dal 'giogo' delle Potenze capitaliste. Come evidenziava William Klinger, fu proprio l'impossibilità di annessione a provocare la trasformazione di uno «stato di occupazione» provvisorio in un «regime governato in maniera autocratica»: la Carta del Carnaro coincise e segnò l'apice di tale passaggio (W. Klinger, *La Carta del Carnaro*, cit., pp. 294, 295). Il CNI, i cui membri rappresentavano la borghesia commerciale della città, mal tollerava le ambizioni sovversive di De Ambris. Essi miravano alla mera annessione della città e al mantenimento

più radicale, nel settembre 1920, quando d'Annunzio, senza alcuna consultazione popolare, proclamò l'indipendenza di Fiume, e promulgò la Carta del Carnaro[63], redatta 'in segretezza', senza mai coinvolgere il CNI[64]. La notizia dell'imminente pubblicazione di un nuovo documento costituzionale, diffusa dal sindaco di Fiume, non poté che destare l'attenzione dell'altro organo esecutivo della città, il Comitato. Nella seduta del 16 agosto 1920, infatti, quest'ultimo chiese di visionare la Carta del Carnaro: permaneva la preoccupazione che la riforma costituzionale potesse alterare i delicati equilibri del precario sistema di governo fiumano. D'Annunzio, tuttavia, assicurò che la nuova costituzione non avrebbe rivoluzionato drasticamente l'assetto istituzionale della città, e l'avvocato Nascimbeni, dopo aver analizzato la Carta del Carnaro, espresse un giudizio complessivamente positivo[65].

L'attrito tra Comando e CNI[66] fu, a quel punto, inesorabile: i membri del Consiglio si dimisero l'8 settembre 1920, in seguito alla proclamazione della Reggenza italiana del Carnaro[67] e all'insediamento di un Consiglio della

dello *status quo*, scongiurando qualsivoglia forma di rivoluzione sociale e di radicale riforma costituzionale.

[63] Rudolf Aladár Métall, biografo di Hans Kelsen, affermò che nel 1919 il professore austriaco fu incaricato dal Governo della Reggenza di redigere un progetto di costituzione. Oltre la perplessità di Kelsen, furono gli eventi a non permettere la realizzazione del progetto stesso (cfr. R. A. Métall, *Hans Kelsen: Leben und Werk*, Vienna 1969, p. 47).

[64] Consapevoli dell'impossibilità di realizzare la tanto agognata annessione al Regno d'Italia, e delusi dal fallimento dei negoziati condotti da De Ambris a Roma nell'estate del 1920, d'Annunzio e il nuovo capo di gabinetto portarono a termine il progetto il disegno costituzionale. Nell'agosto dello stesso anno, la bozza era pronta. D'Annunzio illustrò la nuova Costituzione al teatro Fenice di Fiume la sera del 30 agosto 1920. La promulgazione avvenne l'8 settembre. La Carta del Carnaro fu redatta segretamente da De Ambris e rivista da d'Annunzio senza mai convocare un'assemblea costituente e senza sondare il parere del presidente del Consiglio Grossich. L'assenza di pubblicità caratterizza dunque il progetto costituzionale e potrebbe ascriversi al timore di eventuali opposizioni e critiche agli articoli più 'rivoluzionari' del documento stesso da parte dei politici moderati e conservatori della società fiumana (cfr. W. Klinger, *La Carta del Carnaro*, cit., pp. 298, 310).

[65] Cfr. C. Ghisalberti, *Stato, Nazione e Costituzione*, cit., p. 237.

[66] Tra gli altri conflitti che divisero il Comando dal CNI vi fu la questione della cittadinanza. D'Annunzio infatti introdusse una prassi normativa diversa da quella tradizionale fiumana, concedendo la cittadinanza non solo a chi fosse nato a Fiume ma anche a chi risiedesse in città. Il provvedimento del Comando si fondava evidentemente sulla necessità di attribuire la cittadinanza agli individui non fiumani legati a d'Annunzio, in maniera così da svincolarla dalle ingerenze delle autorità locali (cfr. W. Klinger, *La Carta del Carnaro*, cit., p. 319).

[67] In seguito alla proclamazione dell'indipendenza, i decreti dannunziani del 23 settembre 1920 sancirono l'istituzione del Bollettino ufficiale della Reggenza (decreto n. 1), introdussero l'obbligatorietà dell'utilizzo nelle sentenze, decreti, ordinanze, atti notarili e in ogni provvedimento emesso dal potere giudiziario ed esecutivo della formula 'Reggenza italiana del Carnaro' (decreto n. 2), stabilirono che, fino alla promulgazione dei nuovi Codici fiumani, sarebbe rimasto in vigore il sistema normativo vigente (decreto n. 3), confermarono il ruolo e la posizione degli impiegati civili dello Stato (decreto n. 4) e istituirono le Delegazioni della Reggenza in Italia (con sede a Roma), in

Reggenza. Il CNI consegnò i poteri al CD e il 21 settembre 1920 anche l'organo esecutivo rassegnò le dimissioni, aprendo così la strada al primo Governo dannunziano, costituito dai sette commissari o rettori[68]. Il declassamento politico del CNI e la perdita delle sue prerogative legislative esercitate sino alla promulgazione della Carta del Carnaro sembrarono sancire l'uscita di scena del Consiglio. Quest'ultimo, grazie all'impegno profuso da d'Annunzio per raggiungere un compromesso, si ricostituì immediatamente, mantenendo, però, una mera funzione di rappresentanza municipale e di supervisione degli affari amministrativi, come testimonia il controllo sulla polizia municipale della città.

Nel novembre del 1920, il 'trattato insanguinato'[69] stipulato a Rapallo tra Regno d'Italia e il neo nato Regno dei serbi, croati e sloveni, segnò il tramonto dell'effimera esperienza dannunziana e deluse, almeno sino al 1924, le ambizioni annessioniste. Il patto, oltre a regolare i confini sul fronte orientale, decretò la nascita dello Stato libero di Fiume, entità statuale svincolata da qualsiasi ingerenza straniera e amministrata da un Governo provvisorio. Mentre la maggior parte dell'opinione pubblica e dei politici italiani e fiumani invocava la resa, d'Annunzio il 20 dicembre 1920 tuonò: «eccoci di nuovo soli, soli contro tutti, col nostro solito coraggio. Siamo soli contro un vasto coro di ammonitori e di minacciatori remunerati»[70]. La «miracolosa cannonata» dell'esercito italiano «ruppe l'incanto d'un colpo anche perché fece capire che se di qua – ovvero a Fiume – facevano la commedia, di là – cioè in Italia – si erano stancati di farla»[71].

L'isolamento in cui si trovò d'Annunzio, deciso a proseguire nella sua missione in violazione alle decisioni di Rapallo, fu totale. Egli convocò il 28 dicembre il Consiglio della Reggenza, il quale votò quasi all'unisono per la resa[72].

Francia (sede a Parigi) e negli Stati Uniti (sede a New York).

[68] I sette rettorati erano così suddivisi: gli Affari esteri furono amministrati direttamente dal comandante D'Annunzio (primo rettore), Nino Host-Venturi fu nominato rettore della Difesa nazionale, Icilio Baccich gestì gli Interni e la Giustizia, Maffeo Pantaleoni le Finanze ed il Tesoro, Lionello Lanez l'Istruzione pubblica, Clemente Marassi il Lavoro, e Luigi Bescocca l'Economia pubblica.

[69] Secondo la retorica nazionalista, il Trattato di Rapallo fu, per dirla con Davanzati, un 'accordo insanguinato', nonché il prodotto di una vera e propria 'congiura straniera'. Tale fu la definizione che ne diede l'ANI e che fu pubblicata su «L'Idea Nazionale» (cfr. F. Robbe, *Il nazionalismo italiano*, cit., p. 61). Sul trattato in parola si veda la pubblicazione a cura del Ministero degli affari esteri (*Il trattato di Rapallo nei comenti della stampa*, Roma 1921), il discorso di Francesco Ruffini (*Il trattato di Rapallo: discorso al Senato pronunciato nella tornata del 16 dicembre 1920*, Roma 1920), nonché il contributo di Attilio Tamaro (*L'esecuzione del trattato di Rapallo*, Roma 1922).

[70] Cfr. P. Alatri, *D'Annunzio*, cit., p. 479.

[71] Sono le parole di monsignor Celso Costantini, amministratore apostolico a Fiume durante la Reggenza e successivamente vescovo della città, registrate da Ugo Ojetti durante un colloquio. L'inciso è riportato in P. Alatri, *Gabriele D'Annunzio*, cit., p. 484.

[72] Fece eccezione il voto di Grossich a favore della resistenza; mentre Gigante e Host-Venturi rimasero in silenzio (cfr. ivi, p. 481).

A d'Annunzio non rimase che rassegnare le dimissioni[73], consegnando i poteri ad un Governo provvisorio[74], guidato formalmente da Antonio Grossich ma sottoposto di fatto al costante controllo del Governo italiano. Abbandonato il palcoscenico politico internazionale, d'Annunzio tornò a dedicarsi alla poesia: «le cannonate di Giolitti hanno spezzato un sogno e la realtà della politica, fatta d'astuzia e correlazione delle forze, si è rivelata incompatibile con il suo approccio estetizzante»[75].

3. *Fiume dopo D'Annunzio: i Governi provvisori e lo Stato libero di Fiume (1921—1924)*

Fallita l'impresa dannunziana, il territorio fiumano si costituì, come previsto dal Trattato di Rapallo, in Stato libero. Effimera e assai precaria fu l'esistenza della nuova entità politica. Tra il 1921 e il 1924 si aprì un periodo di grave instabilità e incertezza: nel giro di quattro anni, le convulse vicende politiche condussero alla nascita e alla caduta di diversi Governi. L'ordine, la sicurezza pubblica e, di conseguenza, lo sviluppo economico della città furono costantemente minacciati. L'obiettivo principale del redivivo CNI, espressione della componente annessionista ostile agli autonomisti, ai socialisti e ai croati, e del Governo provvisorio, fu quello di indire nuove elezioni per l'Assemblea

[73] Il 31 dicembre 1920, il Patto di Abbazia, firmato dal generale Carlo Ferrario per il Regno d'Italia, da Host-Venturi per il Comando e da Gigante in qualità di sindaco di Fiume, segnò la resa definitiva dei legionari fiumani. I legionari lasciarono la città il 4 gennaio, ma flussi in uscita si osservarono sino al 13. D'Annunzio invece abbandonò Fiume il 18 gennaio 1921 (cfr. ivi, p. 485). Come nota Raoul Pupo, non tutti i legionari lasciarono la città in quanto nessun articolo del Patto di Abbazia prevedeva lo scioglimento della milizia fiumana. Rimasero in abiti borghesi circa settecento legionari, i quali iniziarono a svolgere «un'intensa attività agitatoria» (R. Pupo, *Fiume*, cit., p. 149).

[74] Il primo gennaio 1921 la Rappresentanza municipale incaricò Grossich di formare un Governo provvisorio. Esso, costituito da nove rettori e presieduto dallo stesso Grossich, il quale sostituì d'Annunzio alla guida degli Affari esteri, entrò in funzione dal 5 gennaio 1921. I Rettorati furono assegnati, in parte ad ex ministri dannunziani, e in parte a membri del Comitato direttivo del CNI: tra i dannunziani si riscontra la presenza di Nino Host-Venturi alla Difesa nazionale e di Clemente Marassi al Rettorato del Lavoro, mentre gli altri ministeri furono assegnati al magistrato John Stiglich (Grazia, Giustizia e Culti), all'avvocato Elpidio Springhetti (Interno), al direttore di banca Idone Rudan (Finanze e Tesoro), all'ingegnere Giovanni Rubinich (Comunicazioni, Commercio, Industria e Agricoltura), e al professor Attilio Depoli (Istruzione pubblica). Ministro senza portafoglio fu nominato l'architetto Carlo Conighi. Tra i primi provvedimenti assunti dal nuovo Governo provvisorio si segnalano l'abrogazione della legislazione di guerra e della giustizia militare dannunziana (decreti dell'8 gennaio 1921 nn. 40, 43), l'abolizione del Bollettino ufficiale della Reggenza, la soppressione delle Delegazioni all'estero della Reggenza (decreto del 10 gennaio 1921 n. 48) e il divieto di «circolazione nel territorio di Fiume di persone in divisa militare che non appartengono al Regio esercito italiano o alla Milizia fiumana» (decreto del 20 gennaio 1921 n. 225).

[75] R. Pupo, *Fiume*, cit., p. 148.

costituente dello Stato libero[76]. Infatti, il 24 aprile 1921 si svolsero le prime elezioni politiche: a contendersi il potere furono il Partito degli autonomisti, guidato da Zanella, e il Blocco nazionale, favorevole all'annessione. Le urne sancirono la netta supremazia del primo. Con 8000 voti gli autonomisti ebbero la meglio sugli avversari, i quali, divisi da rivalità interne, riportarono 2800 preferenze[77]. Nonostante i tentativi di Riccardo Gigante e di Host-Venturi volti ad inficiare gli schiaccianti risultati elettorali[78], l'Assemblea costituente si riunì il 5 ottobre 1921[79] e nominò presidente del neo nato Stato libero di Fiume Riccardo Zanella, *leader* del Partito autonomo. Esaurirono così le loro funzioni i due Governi *ad interim*, operativi tra l'aprile e l'ottobre del 1921. Infatti, prima che l'Assemblea Costituente assumesse i pieni poteri, si succedettero due Governi straordinari: il 30 aprile, Grossich consegnò i poteri al podestà, l'avvocato Salvatore Bellasich[80], in funzione di commissario straordinario, e il 14 giugno quest'ultimo deferì i poteri statali ad Antonio Foschini[81], capitano di vascello che ben conosceva la citt

L'8 ottobre 1921, il presidente Zanella, in occasione della seconda riunione dell'Assemblea, annunciò la formazione del suo Gabinetto, amministrato da un Segretariato generale (diretto da Emilio Lengyel) e da otto Segretariati: Zanella amministrò gli Affari esteri e resse il Segretariato al Commercio, Industria e Comunicazioni, all'avvocato Mario Jechel fu assegnato il Segretariato alla

[76] Le operazioni di voto avrebbero dovuto seguire le indicazioni prescritte dalla legge del 23 marzo 1921, n. 39.

[77] Cfr. G. Stelli, *L'azione politica di Zanella*, in R. Pupo-F. Todero (curr.), *Fiume, D'Annunzio e la crisi dello Stato liberale in Italia*, cit., p. 27; S. Annibale, *La questione di Fiume*, cit., p. 37.

[78] Cfr. R. Pupo, *Fiume*, cit., p. 151.

[79] Con ordinanza del primo ottobre 1921 n. 3140, il generale Amantea convocò la Costituente presso il Palazzo municipale la mattina del 5 ottobre 1921.

[80] Il decreto del 27 aprile 1921 n. 1887 dispose il trasferimento dei poteri statali ai commissari straordinari Bellasich e Host-Venturi. Lo stesso giorno, però, nacque un Governo eccezionale guidato da Grossich e nominato da un'assemblea costituita dai membri del Direttorio del Fascio fiumano di combattimento. Quest'ultimo durò solamente un giorno: il 28 aprile, infatti esso si sciolse e un ulteriore decreto assegnò i poteri ad un commissario unico, ovvero Bellasich (cfr. D. L. Massagrande, *I Governi di Fiume indipendente*, cit., p. 10). Sulla nascita della sede locale del Fascio di combattimento si veda A. Ercolani, *La fondazione del Fascio di Combattimento a Fiume tra Mussolini e D'Annunzio*, Roma 1966.

[81] Il commissario straordinario Bellasich, tramite il decreto del 13 giugno 1921 n. 2490, trasferì i poteri statali spettanti al CNI e al Governo provvisorio all'alto commissario nominato dal Governo italiano. Dal 5 settembre 1921, il ruolo di alto commissario fu rivestito dal generale di brigata Luigi Amantea. Gli alti commissari erano dotati di ampie prerogative e nelle loro mani si concentravano tutti i poteri in capo al Consiglio dei rettori (cfr. D. L. Massagrande, *I Governi di Fiume indipendente*, cit., p. 10).

[82] Cfr. S. Gigante, *Storia del comune di Fiume*, p. 258. Il primo provvedimento assunto da Foschini fu lo scioglimento della Milizia fiumana. Il decreto del 25 giugno 1921 n. 2580 assegnò ad ogni legionario in servizio un premio di smobilitazione.

Giustizia, a Mario Blasich gli Interni, a Leone Peteani i Lavori pubblici, a Donato Mohovich le Finanze, a Vittorio Sablich Istruzione pubblica e Culti, a Eugenio Lasciak i Provvedimenti sociali. Il Governo Zanella iniziò a muovere i suoi primi passi, delineando un progetto di costituzione[83] e adottando diversi atti sul piano politico nazionale, internazionale e diplomatico. Esso nacque però sotto il segno dell'instabilità e del terrore. Formalmente indipendente, lo Stato libero dipendeva economicamente dal Regno d'Italia, in quanto l'alto commissario italiano Amantea, prima di consegnare i poteri a Zanella, dispose il sequestro del porto dei magazzini generali e degli impianti ferroviari al fine di salvaguardare gli interessi dello Stato italiano. Zanella amministrò, così, un «guscio vuoto»[84] e dovette presto fare i conti con il Comitato di difesa nazionale, espressione degli ambienti nazionalisti e fascisti della città. Essi manifestarono con veemenza il proprio dissenso nei confronti del Governo Zanella, invocando l'immediata annessione di Fiume al Regno d'Italia. Le minacce e le intimidazioni, ignorate se non incoraggiate dai carabinieri e dalla Guardia di Finanza italiana, si fecero sempre più pressanti, fino a culminare, il 3 marzo 1922, nell'assalto al palazzo del Governo difeso dalle guardie di Stato fiumane[85]. Dopo sei ore di scontri armati[86], che videro prevalere gli annessionisti supportati dai fascisti triestini con a capo Francesco Giunta, il presidente firmò le dimissioni e abbandonò la città. Zanella si rifugiò dapprima in territorio italiano (ad Abbazia) e successivamente nel Regno SHS (prima a Buccari, poi a Portoré), continuando a rivendicare il ruolo di presidente dell'Assemblea costituente[87] 'in esilio'.

In seguito al colpo di stato del 3 marzo, la resa degli autonomisti favorì l'ascesa del Comitato di difesa nazionale presieduto da Attilio Prodam. Il regime commissariale di Prodam, posto sotto il controllo del Governo italiano, ebbe

---

[83] Per l'occasione, il Governo Zanella formulò una richiesta di consulenza ad Hans Kelsen. La bozza si sarebbe dovuta approvare in occasione di una seduta dell'Assemblea costituente dello Stato libero. Secondo gli studi di Danilo L. Massagrande, l'avvocato Peteani era in possesso della documentazione attestante sia lo scambio epistolare tra Zanella e Kelsen sia il versamento di lire 6800 effettuato a favore del giurista austriaco. Tuttavia, ad oggi non vi è traccia della bozza di Costituzione. Lo riferiscono D. L. Massagrande, *Italia e Fiume, 1921-1924: dal Natale di sangue all'annessione*, Milano 1982, p. 108, A. Ballarini, *L'antidannunzio a Fiume*, cit., pp. 180, 193, W. Klinger, *Fiume, dall'autonomismo alla costituzione*, cit., p. 297, G. de Vergottini, *La Costituzione secondo D'Annunzio*, cit., p. 34.

[84] R. Pupo, *Fiume*, cit., p. 152. Infatti, come rileva Raoul Pupo, sulle le casse dello Stato fiumano gravavano molti debiti e i presidi-chiave dell'economia erano controllati dal regno d'Italia. Per risollevare le finanze, Zanella riuscì a negoziare con Bonomi un prestito di 250 milioni di lire (cfr. *ibid.*).

[85] Sull'episodio si veda G. D'Angelo, *Fiume: l'insurrezione del 3 marzo nelle note di un combattente*, Trieste 1922.

[86] Cfr. G. Stelli, *L'annessione di Fiume all'Italia*, cit., pp. 10-11.

[87] Cfr. S. Annibale, *La questione di Fiume*, cit., p. 41.

vita assai breve: il 15 marzo subentrò un Governo militare amministrato dal tenente dei regi Carabinieri Ernesto Cabruna[88] e il 5 aprile 1922 si instaurò il secondo Governo provvisorio diretto dal vice presidente di minoranza dell'Assemblea costituente, Attilio Depoli. Egli domandò al Governo italiano un adeguato sostegno finanziario, *conditio sine qua non* per rimettere in moto l'economia fiumana[89]. Il nuovo Governo, alla stregua delle precedenti gestioni commissariali, concentrò i poteri e le funzioni spettanti al Consiglio dei segretari di Stato nelle mani del presidente. Depoli istituì la Commissione per i danni subiti dai perseguitati politici, competente a provvedere «all'accertamento dei danni sofferti dai perseguitati politici pertinenti al Comune di Fiume purché già cittadini ungarici o austriaci per atti del cessato Governo ungarico specificati nel trattato di Trianon»[90], nonché alla determinazione della somma corrispondente ai danni materiali subiti[91]. Lungi dal placarsi, le lotte intestine tra le diverse fazioni politiche locali si acuirono, rendendo ingovernabile la città. Il presidente si rivolse a Mussolini, invocando un'adeguata difesa militare. Il 2 settembre 1923, Depoli rassegnò le dimissioni[92].

Al fine di tutelare l'ordine pubblico e per amministrare il territorio di Fiume, con regio decreto del 16 settembre 1923 n. 2194, il Governo italiano assegnò ad una personalità non fiumana, quindi *super partes*, l'incarico di governatore militare della città. Al generale Gaetano Giardino, coadiuvato da quattro consiglieri di fiducia[93], furono attribuiti tutti i poteri legislativi e amministrativi dello 'Stato di Fiume'[94]. Il nuovo Governo si caratterizzò per l'estensione di diverse leggi italiane[95] nonché per rigore e intransigenza: esso si mostrò sin da

---

[88] D. L. Massagrande, *I Governi di Fiume indipendente*, cit., p. 10.

[89] Cfr. S. Annibale, *La questione di Fiume*, cit., p. 42.

[90] Decreto dell'8 agosto 1922 n. 3090.

[91] Per definire l'entità dell'indennizzo, la Commissione, composta da quattro membri scelti tra magistrati e impiegati pubblici e da due perseguitati politici, avrebbe dovuto valutare la qualità e durata della limitazione della libertà personale, le condizioni patrimoniali e famigliari e la gravità delle conseguenze dei danni subiti ai sensi dell'articolo 4 del decreto n. 3090.

[92] Cfr. S. Annibale, *La questione di Fiume*, cit., p. 43.

[93] Con decreto del governatore militare del 18 settembre 1923 n. 7270, furono nominati i quattro membri del nuovo Consiglio di Governo: Arturo Chiopris (segretario degli Interni e dei Provvedimenti sociali), John Stiglich (segretario alla Giustizia), Luigi Bescocca (segretario ai Lavori pubblici, Commercio e Industria) e Guido Depoli (segretario alle Finanze).

[94] Il governatore Depoli ne diede comunicazione tramite circolare del 18 settembre 1923 n. 7262 a tutti gli uffici, istituti, stabilimenti e aziende dello Stato fiumano.

[95] Domenico Barone lodava Giardino per l'impegno profuso così 'nobilmente' nell'amministrazione dello Stato libero. Giardino «voce viva della patria la quale cominciava a curarne direttamente le sorti e che per ciò non potette dispensarsi dall'avviarne progressivamente gli ordinamenti dell'adozione del diritto italiano» (D. Barone, *Introduzione*, in Id.-G. P. Gaetano [curr.], *La legislazione di Fiume*, cit., p. X).

subito assai ostile nei confronti dei vertici del Partito autonomo e prescrisse diverse limitazioni relative alla circolazione e all'ingresso nel territorio fiumano[96]. Con la consegna dei poteri a Giardino, si chiuse il periodo più caotico ed instabile della recente storia fiumana. L'anno 1924 prospettò interessanti mutamenti per la città di Fiume. Dopo tre anni di continui e repentini cambiamenti di governo, il Patto di amicizia e collaborazione cordiale fra il regno d'Italia e il Regno SHS, siglato a Roma il 27 gennaio, e il regio decreto legge del 22 febbraio 1924 n. 211[97], sancirono l'annessione dello 'Stato di Fiume' al Regno d'Italia[98]. Fiume e l'Italia condivideranno un comune destino sino alla fine del secondo conflitto mondiale. Il Trattato di Parigi del 10 febbraio 1947 assegnerà definitivamente Fiume alla Jugoslavia. Si aprirà così una nuova pagina della storia fiumana, quella della 'grande Rijeka'[99].

4. *L'amministrazione dello 'Stato di Fiume'*

Dal punto di vista dell'organizzazione giudiziaria, prima del distacco dall'Ungheria, la città di Fiume, con il suo distretto, era dotata di un Tribunale e un Giudizio distrettuale, di una Tavola giudiziaria (Corte d'Appello) e di una Regia Curia ungarica (Corte Suprema), quest'ultima dipendente direttamente da Budapest. All'indomani della separazione dall'Ungheria, furono istituiti nuovi organi giudiziari, «desiderando imitare, per quanto era possibile l'ordinamento italiano»[100]. La legge del 22 gennaio 1922 n. 409 'sulla sistemazione degli affari giudiziari' dichiarò cessata l'attività della Tavola e della Curia dal 30 ottobre

---

[96] Inoltre, il governatore militare bandì dalla città gli esponenti del partito autonomo mentre consentì il rientro nel territorio fiumano ai membri della Costituente, in esilio a Portoré (cfr. S. Annibale, *La questione d Fiume*, cit., p. 43).

[97] In seguito alla proclamazione dell'annessione, un ulteriore decreto istituì la Provincia del Carnaro (r.d. del 22 febbraio 1924 n. 213), fu nominato il nuovo regio governatore e, infine, il regio decreto del 29 febbraio 1924 n. 1900 dichiarò decaduto, a far data dal primo marzo 1924, l'ex Governo provvisorio. Vi successero un Governatorato, formato da un Gabinetto politico militare, da un Gabinetto civile e da una Commissione straordinaria.

[98] Le complesse trattative culminarono nel Trattato di Roma firmato a Palazzo Chigi il 27 gennaio 1924 presso il Salone della Vittoria. Al Regno SHS, invece, fu concessa l'annessione della periferia dell'entroterra fiumano, Porto Baross, Sussak e le acque del fiume Eneo.

[99] Sul periodo fiumano tra le due guerre si rimanda ad A. Ercolani, *Da Fiume a Rijeka: profilo storico-politico (1918-1947)*, Soveria Mannelli 2009; G. Parlato, *Mezzo secolo di Fiume: economia e società a Fiume nella prima metà del Novecento*, Siena 2009; G. Moravcek, *Fiume-Rijeka, la storia taciuta: D'Annunzio, Tito, l'esodo*, s.l. 2019. Per uno sguardo al periodo del secondo dopoguerra si vedano A. Luksich Jamini, *Fiume nella resistenza e nella lotta per la difesa dell'unità d'Italia*, in «Fiume. Rivista di studi fiumani», 3-4 (1956), pp. 136-158; R. Pupo, *Fiume*, cit., pp. 223 ss.

[100] G. P. Gateano, *Sulla legislazione e sull'ordinamento giudiziario di Fiume*, in «Rivista Penale», 99 (1924), p. 217. Nelle 'Nuove Provincie', la struttura giudiziaria dei territori annessi si uniformò al resto del Regno nel 1922; sul punto si rimanda a E. Capuzzo, *Dal nesso asburgico*, cit., p. 186-189.

1918. Dal 1919 al 1923 furono introdotti diversi organi giudiziari, i quali erano tenuti ad applicare le ordinanze emanate a Fiume sino al 30 ottobre 1918 e i nuovi provvedimenti promulgati dal CNI: il Tribunale civile e penale, la Corte Suprema penale[101], la Corte d'Appello[102], la Corte d'Assise[103], nonché la Pretura, la Procura di Stato e, dal 6 giugno 1920, la Suprema Corte di terra e di mare.

Il primo tribunale ad essere istituito nel periodo dannunziano fu quello di guerra (decreto del 25 settembre 1919 n. 3 e successive modifiche[104]), composto da tredici membri: un presidente, cinque giudici effettivi, quattro supplenti, un avvocato militare, un segretario e un ufficiale istruttorio. Il Tribunale di guerra era competente nei confronti dei militari e giudicava parimenti i civili imputati di reati contro la sicurezza dello Stato, contro l'ordine pubblico e incolumità pubblica[105].

Nel giugno del 1920 fu eretto il Tribunale amministrativo (legge del 25 giugno 1920 n. 3003). Esso, composto dal primo presidente della Corte d'Appello, da due consiglieri d'Appello e da due funzionari di Stato e del Comune, si pronunciava in materia tributaria (nei casi previsti dalla legge n. 3003[106]) e le sue decisioni erano inappellabili. Le competenze di questo organo,

[101] Cfr. legge del 16 marzo 1920 n. 1015. Trattasi di un organismo provvisorio, composto dal primo presidente della Corte d'Appello e da due consiglieri d'Appello e dal presidente del Tribunale, che sarebbe rimasto in funzione sino alla definitiva regolazione dell'assetto politico dello 'Stato di Fiume'. La Suprema Corte giudicava in tutte le materie per le quali, secondo il diritto italiano, era competente a giudicare la Corte di Cassazione.

[102] Cfr. legge del 24 gennaio 1919 n. 409. La Corte d'Appello assorbiva tutte le competenze negli affari civili, penali, disciplinari e d'amministrazione giudiziaria fino a quel momento spettanti alla Tavola giudiziaria e alla Curia ungarica (art. 3); essa era costituita da un presidente e da due giudici (art. 5). Le sentenze da essa proferite erano pronunciate in nome del Consiglio nazionale di Fiume (art. 9). Successivamente, la legge del 30 giugno 1919 n. 4164, firmata dal vice presidente del Consiglio Isidoro Garofolo, ne allargò le competenze.

[103] Per la costituzione della Corte d'Assise, istituita con legge del 30 dicembre 1919 n. 7607 presso il distretto della Corte d'Appello di Fiume, si applicarono le norme del capo VI dell'ordinamento giudiziario italiano (legge dell'8 giugno 1874 n. 1937). Tale organo, competente anche per reati commessi prima del settembre 1919, entrò in funzione alla fine del mese di febbraio del 1920.

[104] Con decreto del 19 gennaio 1920 n. 39, il Tribunale di guerra passò alle dipendenze del Comando della divisione militare dell'esercito.

[105] Nello specifico, rientravano nelle competenze del Tribunale di guerra la detenzione abusiva di armi, gli schiamazzi in luogo pubblico, la disobbedienza nei confronti di agenti della forza pubblica, il reato di disfattismo, l'elusione del posto di blocco al confine, l'importazione e l'esportazione di monete senza corso legale (corone jugoslave), la contravvenzione all'obbligo per gli albergatori di denunciare le persone alloggiate, l'intralcio al pubblico servizio, nonché l'astensione dal lavoro e l'abbandono dell'ufficio.

[106] Il Tribunale amministrativo decideva sui ricorsi presentati contro le decisioni del delegato alle Finanze, allorquando quest'ultimo avesse giudicato: a) su appelli di singoli contribuenti in materia di commisurazione, esenzione e riscossione dell'imposta comunale; b) sull'imposizione a singoli contribuenti di imposte comunali non adottate dallo Stato; c) sul pagamento di tasse, posteggi, dazi

HISTORIA ET IUS -1 FEBBRAIO 2021 - DOI 10.32064/19.2021.16 www.historiaetius.eu - 19/2021 - paper 16

confermate e allargate dal decreto della Reggenza del primo dicembre 1920 n. 58[107], furono ulteriormente ampliate con decreto del 21 aprile 1921 n. 1850. Infatti, se in origine la competenza del Tribunale amministrativo era limitata alla materia delle imposte, in seguito al decreto in parola essa venne estesa ai ricorsi contro i provvedimenti delle autorità amministrative anche in materia di assegni e pensioni degli impiegati e salariati dello Stato. A completare il quadro degli organi deputati all'amministrazione della giustizia giova menzionare il Tribunale Speciale (avente cognizione per i reati ascritti ad ufficiali alle dipendenze del Comando militare di Fiume), il Tribunale Supremo di guerra e di mare[108] e la Corte Marziale[109].

Risale al 1923 l'istituzione di un Consiglio di Governo[110], organo consultivo creato dal governatore militare Giardino. Esso era chiamato a fornire pareri circa i provvedimenti legislativi adottati dal governatore, deliberava sulle assunzioni e licenziamenti del personale salariato e avventizio, esaminava gli atti dell'amministrazione comunale che necessitavano ai sensi del dettato statutario dell'approvazione superiore, revisionava le decisioni delle commissioni concorsuali e infine si pronunziava su tutti i problemi, ad esso sottoposti dal governatore, concernenti l'amministrazione e la pubblica economia.

Dal 1918 al 1921, diversi furono i preamboli posti ad introduzione delle sentenze[111] pronunciate dagli organi giudiziari. Mentre dopo il 30 giugno 1918,

(art. 8). Le ulteriori casistiche erano previste dagli articoli 9-13 della legge n. 3003.

107 Ai sensi del presente decreto, il Tribunale amministrativo era competente a decidere i ricorsi: a) contro la decisione del sindaco della città di Fiume con la quale veniva negato il permesso di acquistare un immobile da parte di una comunità religiosa; b) contro la decisone del Governo che statuiva l'obbligo al contributo per le scuole comunali o l'esazione dallo stesso; c) contro la decisione della Rappresentanza municipale fiumana in merito ai reclami attinenti alla nomina di insegnanti delle scuole comunali; d) contro le decisioni del rettore della Pubblica istruzione in materia di pensioni e sussidi.

108 Sorto con decreto del 28 novembre 1919, il Tribunale Supremo era composto di sette membri, quattro effettivi, due supplenti, un avvocato generale e un segretario).

109 Istituita dopo il 'Natale di sangue' (dal 27 dicembre 1920), la Corte marziale, composta di undici membri, emanava sentenze inappellabili ed immediatamente esecutive.

110 Le attribuzioni e la composizione del nuovo organo sono descritte dal decreto del 22 settembre 1923 n. 7402.

111 Sino al 1924, i giuristi italiani disquisirono intorno al problema della forza esecutiva delle sentenze pronunciate nelle 'Nuove Provincie' tra l'armistizio e l'annessione al Regno. La dottrina era divisa tra coloro che le consideravano sentenze 'italiane' e come tali aventi forza esecutiva immediata nel Regno e coloro che le ritenevano 'straniere', quindi aventi forza esecutiva previo procedimento di delibazione. Per un approfondimento del dibattito, si vedano i contributi di Arrigo Cavaglieri (*La condizione giuridica delle nuove provincie*, cit., pp. 64-73; *L'esecutorietà delle recenti sentenze di divorzio pronunciate a Trieste e a Fiume*, in «Foro italiano», 46 [1921], pp. 210 ss.), di Gabriele Salvioli (*L'esecutorietà delle sentenze nei rapporti tra le Vecchie e le Nuove Provincie*, in «Foro delle Nuove Provincie», 20 [1923], II, pp. 95-98), e Filippo Vassalli (*L'esecutorietà delle sentenze e le Nuove Provincie*, in «Rivista del diritto commerciale e del diritto generale delle obbligazioni», 20 [1922], pp. 278 ss.). Più in generale, in merito

i tribunali sentenziarono 'in nome del CNI', l'anno successivo, con la legge del 22 gennaio 1919 n. 409, alla suddetta dicitura fu aggiunta la specifica 'di Fiume'. Per sottolineare le aspirazioni annessioniste del popolo fiumano, tramite la legge del 13 giugno 1919 n. 3818, le sentenze furono pronunciate 'in nome di Sua Maestà Vittorio Emanuele III Re d'Italia e di Fiume', mentre tra il 1920 e 1921 l'intestazione mutò: i giudici si pronunciarono 'in nome del popolo sovrano di Fiume per la Reggenza italiana del Carnaro' (durante il periodo dannunziano[112]) e 'in nome del popolo sovrano di Fiume' (decreto legge del 7 gennaio 1921 n. 31).

Tra i primi provvedimenti approvati dal CNI, emergono le due leggi del 22 gennaio 1919, volte a disciplinare le modalità di accesso alla carriera forense e giudiziaria e a regolamentare l'avvocatura. Entrambe furono proposte e firmate dal delegato alla giustizia John Stiglich e approvate dal CNI nella seduta del 22 gennaio. La legge n. 410 istituì, presso la Corte d'Appello di Fiume, una Commissione agli esami di avvocato e di giudice, confermando le modalità di esame dettate dalle ordinanze del Ministero della Giustizia ungherese del 25 luglio 1875 n. 19025 e n. 5296. Per presentarsi innanzi alla Commissione, composta da cinque membri scelti tra i giudici e avvocati attivi a Fiume, erano necessari due requisiti di ammissione: aver conseguito il titolo di dottore in legge da almeno un anno e aver svolto la pratica legale per tre anni presso un Giudizio, presso la Procura di Stato o presso un pubblico notaio o avvocato di Fiume. La seconda legge, la n. 411, intervenne a modificare il Regolamento per gli avvocati, emanato tramite la patente imperiale del 24 luglio 1852 n. 170[113]. L'esercizio della professione fu subordinato all'istanza dell'avvocato al Comitato Direttivo del CNI, il quale avrebbe deciso in maniera assai discrezionale «a seconda del bisogno».

In merito all'esercizio della professione forense, la legge n. 2164 modificò, senza sostituirle del tutto, le precedenti disposizioni che disciplinavano modalità di accesso e di svolgimento dell'avvocatura e del notariato. L'esercizio di tali professioni era ora subordinato a tre requisiti: a) pertinenza al Comune di Fiume unitamente al possesso della cittadinanza italiana, b) aver conseguito la laurea in Giurisprudenza presso un'Università italiana, c) aver superato gli esami teorico-pratici presso la Corte d'Appello di Fiume. Il candidato in possesso di

alle problematiche sorte in campo giudiziario, si vedano anche le riflessioni di Piero Calamandrei (*Problemi giudiziari della Venezia tridentina*, in «Rivista di diritto commerciale e del diritto generale delle obbligazioni», 17 [1919], I, pp. 23 ss.), e di Filippo Vassalli (*Questioni di ordine pubblico rispetto a sentenze pronunciate da tribunali del medesimo Stato*, in «Rivista di diritto commerciale e del diritto generale delle obbligazioni», 19 [1921], I, pp. 179-197).

[112] Cfr. decreto del 23 settembre 1920 n. 2.

[113] La patente imperiale fu nuovamente modificata nel periodo dannunziano, tramite il decreto del 23 ottobre 1920 n. 50.

tali requisiti avrebbe dovuto, entro otto giorni dall'entrata in vigore della suddetta legge, prestare la solenne 'promessa' innanzi al presidente della Corte d'Appello.

Le regole di deontologia forense, disciplinate dalla patente imperiale del 24 luglio 1852 n. 170, non furono abolite bensì modificate: il decreto dannunziano del 21 ottobre 1920 n. 37 istituì il Consiglio disciplinare composto dal presidente di una sezione della Corte d'Appello e da due consiglieri in Appello. Detto organo era competente in primo grado per i procedimenti disciplinari nei confronti dei magistrati e degli avvocati iscritti all'Albo presso la Corte d'Appello di Fiume. In secondo grado, il ricorrente avrebbe potuto rivolgersi, entro otto giorni dalla notificazione della sentenza, al Consiglio disciplinare superiore, composto dal primo presidente della Corte d'Appello e dai due consiglieri più anziani della Corte. Il procedimento disciplinare seguiva l'*iter* prescritto dall'articolo di legge n. 8 del 1871.

Oltre all'amministrazione giudiziaria, i Governi provvisori si occuparono altresì degli aspetti economico-finanziari, militari nonché dei rapporti con il Vaticano. All'indomani dell'occupazione dannunziana, il decreto del 6 ottobre 1919 n. 6271 costituì l'Istituto di credito del CNI per la regolazione della circolazione della carta moneta, amministrato da due organi collegiali (la Direzione e il Comitato di sorveglianza) e uno monocratico (il direttore dell'Istituto). Il decreto in parola specificò che ogni operazione, come bancogiro, titoli sulla piazza di Fiume, emissione di vaglia e di buoni cassa, sarebbe stata regolata dalle disposizioni dello Statuto e dai regolamenti della Banca Austro-ungarica. L'Istituto fu posto in liquidazione durante il Governo provvisorio del generale Amantea, tramite il decreto del 27 settembre 1921 n. 3102.

Subito dopo il suo insediamento, il Consiglio istituì due Direzioni, ovvero Poste, Telegrafi, Telefoni e Finanza (quest'ultima composta da cinque uffici, quali Imposte, Dogana, Catasto, Sali, Pesi e Misure), nonché la Manifattura tabacchi[114]. Al fine di garantire un efficace controllo sulla gestione delle entrate e uscite dello Stato, il CNI fondò la Contabilità centrale dello Stato (decreto legge del 28 marzo 1920 n. 1704)[115]. Promotore di tale iniziativa fu il delegato alle Finanze Idone Rudan. Successivamente, nel periodo dannunziano, intervenne il rettore delle Finanze e del Tesoro Maffeo Pantaleoni ad apportare modifiche al decreto legge istitutivo della Contabilità centrale attraverso il decreto del 6 dicembre 1920 n. 62.

[114] Sulle due Direzioni si veda A. Depoli, *XXX ottobre 1918*, cit., p. 175 ss.

[115] La Contabilità, composta da un presidente, tre consiglieri, un revisore, un ufficiale contabile, tre ragionieri e diversi impiegati, svolgeva ulteriori funzioni: 1) amministrazione del tesoro e del debito pubblico, del demanio e dei beni patrimoniali mobili ed immobili; 2) revisione dei conti dello Stato.

Tra i provvedimenti che rinnovarono profondamente l'assetto dell'amministrazione statale giova menzionare il decreto legge dell'8 giugno 1920 n. 2500[116], recante la firma di Rudan. Il provvedimento modificò radicalmente i quadri organici del personale degli uffici, delle aziende e degli stabilimenti dello Stato, dispose nuove norme generali relative al personale dipendente (classificazione, qualifiche, funzioni, avanzamenti, nomine) e fissò le nuove tabelle degli stipendi e salari[117].

Circa l'organizzazione amministrativa ecclesiastica, tramite il decreto del primo dicembre 1920 n. 60, il rettore dell'Interno e della Giustizia del Governo dannunziano, Icilio Baccich, confermò la divisione del territorio giurisdizionale della città in sei parrocchie. Con il medesimo provvedimento, Baccich deliberò la costruzione di tre chiese e di altrettante canoniche[118], sotto il controllo della Commissione direttiva composta dallo stesso rettore, dal sindaco, dall'amministratore apostolico e dal capo dell'ufficio tecnico. In relazione ai rapporti tra Stato e Chiesa, risulta di fondamentale importanza il decreto legge del 7 aprile 1921 n. 1500, firmato dal rettore della Giustizia e dei Culti del Governo provvisorio di Grossich, John Stiglich. Tra le varie provvidenze stabilite nei sette articoli, giova menzionare l'avvio delle trattative condotte da Stiglich con la Santa Sede per l'istituzione di un Vescovato a Fiume.

Infine, dal punto di vista dell'organizzazione militare, il presidente del Consiglio Grossich istituì, con legge del 13 giugno 1919 n. 3819, un esercito per la difesa di Fiume, specificando che alle relative spese si sarebbe provveduto attraverso l'emissione di buoni del tesoro fino all'ammontare di cento milioni di lire. Il 26 gennaio del 1920, tramite la legge n. 462, il delegato agli Interni Elpidio Springhetti istituì la carica di delegato alla Difesa del Paese[119] e rese obbligatoria la leva, almeno sino all'annessione al Regno d'Italia, per i pertinenti fiumani nati dal 1897 al 1901. Fu confermato l'arruolamento volontario nella legione fiumana di individui di sesso maschile non pertinenti alla città e al suo distretto ma idonei alle armi e di età superiore ai 17 anni.

---

[116] Il presente provvedimento fu modificato dal decreto del 23 novembre 1920 n. 53 e, da ultimo, dal decreto del 29 ottobre 1923 n. 9000 «che regola ed integra alcune norme riguardanti i rapporti di servizio degli addetti all'amministrazione dello Stato».

[117] Con riguardo all'amministrazione della giustizia, intervenne la legge del 25 giugno 1920 n. 2997, la quale integrò il sopracitato decreto legge n. 2500, rinnovando l'assetto e l'organizzazione del personale dipendente dall'autorità giudiziaria.

[118] Le chiese, le canoniche e i terreni sopra i quali furono edificate, ai sensi dell'art. 7 del presente decreto furono iscritte a cura del sindaco nei libri tavolari della città, in quanto acquisirono lo *status* di persone giuridiche patrimoniali.

[119] Il delegato era autorizzato dal CD ad adottare, tramite lo strumento dei decreti legge, «tutte le misure che risultino necessarie per mettere la città in istato di difesa e per intensificare la resistenza interna» (decreto del 26 gennaio 1920 n. 462, art. 2).

5. *L'italianizzazione di Fiume prima del 1924*

Il 27 marzo 1919, il Consiglio adottò due provvedimenti volti a modificare la legislazione ungarica con riferimento al 'diritto di sovranità'. Infatti, la legge n. 2064, firmata dal nuovo delegato alla Giustizia Icilio Baccich, impose di sostituire in ogni documento le diciture 'Stato ungarico' e 'Governo ungarico e regio ministro ungarico per la giustizia' con 'Città di Fiume Territorio giurisdizionale della città di Fiume' e 'Consiglio Nazionale di Fiume e delegato del CNI all'Amministrazione della Giustizia'. Baccich inoltre specificò che attraverso la legge in parola entravano in vigore le seguenti modifiche: 1) la locuzione Parlamento mutò in Consiglio nazionale o in Parlamento del Regno d'Italia, 2) la locuzione Monarchia austro-ungarica fu abrogata *tout court*, 3) i termini re e famiglia reale, presenti nella legislazione asburgica, si sarebbero d'ora in avanti riferiti esclusivamente al re d'Italia e alla dinastia Savoia, 4) le norme ungariche che comminavano pene e sanzioni per reati di alto tradimento contro la Monarchia austro-ungarica, nonché le leggi che punivano i reati perpetrati contro la Corona ungarica, e gli attentati alla sicurezza dello stesso, al re, alla famiglia reale d'Ungheria e alla dinastia d'Asburgo, dall'entrata in vigore della legge in parola si sarebbero dovute applicare nei confronti di chi minacciava e attentava la sovranità e la sicurezza del Regno d'Italia e della famiglia reale sabauda.

La legge n. 2066, promossa dal delegato agli interni Antonio Vio, dispose invece la sostituzione della bandiera ungherese con quella italiana, la rimozione da tutti gli atti e documenti pubblici nonché dai uffici statali di stemmi, sigilli, timbri, insegne, marchi ed emblemi del Regno d'Ungheria, al posto dei quali fu introdotta ufficialmente la stella a cinque punte già utilizzata dal CNI nei primi mesi di attività governativa. L'inosservanza delle presenti disposizioni fu severamente punita con la reclusione fino a sei mesi e con un'ammenda pari a 1000 corone. Infine, instaurata la Reggenza, d'Annunzio modificò la legge n. 2066 attraverso il decreto del 2 ottobre 1920 n. 15[120], imponendo a tutti i pubblici uffici di inserire attorno alla stella a cinque punte la dicitura 'Reggenza italiana del Carnaro' in ogni documento, insegna o vessillo.

Con circolare del 13 febbraio 1919 n. 1165, il Comitato direttivo regolò la forma e lo stile che avrebbe dovuto informare gli atti e le corrispondenze degli uffici pubblici. La circolare in parola, in nome di un vago «spirito democratico italiano» introdusse il divieto dei cosiddetti 'rubri' nonché di tutti gli epiteti e le ripetizioni 'di riguardo'. Essa esordiva con la seguente raccomandazione:

[120] Con la caduta del regime dannunziano verrà ripristinata la legge n. 2066 ai sensi del decreto del 10 gennaio 1921 n. 52.

«Tenuto conto […] del carattere italiano e democratico della città di Fiume […] si raccomanda a tutti gli uffici di evitare con ogni cura […] tutte le frasi superflue e tutte le forme e fioriture anacronistiche di linguaggio che erano in uso sotto il cessato regime». In pieno periodo dannunziano, anche il Consiglio tornerà sul medesimo punto: tramite la legge del 30 dicembre 1919 verrà imposto ad ogni ufficio, istituto, stabilimento e azienda dipendente dal CNI l'obbligo dell'esposizione come pubblica insegna dello stemma nazionale italiano «dipinto o impresso su di uno scudo a forma ovale»[121].

Stante l'estensione di diverse normative italiane allo 'Stato di Fiume', l'avvocato Nascimbeni stimò necessario fornire un'interpretazione autentica circa alcune locuzioni della legislazione italiana: per Stato italiano, specifica la legge del 31 luglio 1920 n. 3820, si doveva intendere la Città di Fiume, il Parlamento italiano equivaleva al CNI, il Governo italiano al CD, e il ministro del Regno corrispondeva ad un delegato del CNI.

Con riferimento ai registri dello stato civile, il decreto del 25 luglio 1920 n. 3770 modificò il Regolamento relativo alla tenuta dei registri dello stato civile (OM del 1906 n. 8000), stabilendo che i nuovi registri e moduli si sarebbero dovuti compilare esclusivamente in lingua italiana.

Un'altra legge che portava la firma di Antonio Vio è la n. 2140 del 27 marzo 1919 relativa alla modifica dei cognomi: fu concesso a coloro che godevano del diritto di pertinenza nel Comune di Fiume la facoltà di: 1) rettificare o reintegrare il proprio cognome nei casi in cui questo fosse stato in precedenza tradotto in lingua tedesca o slava, 2) modificare il proprio cognome allorquando fosse di lingua straniera, sostituendolo con uno prettamente italiano «sempre che tale sostituzione non avvenga con cognomi di patrizi o appartenenti a famiglie o personaggi celebri, illustri comunque benemeriti».

Con il decreto legge del 7 aprile 1920 n. 1876, firmato dal delegato agli Interni Elpidio Springhetti e dal delegato al Commercio, Industria e Agricoltura Ariosto Mimi, venne stabilito l'obbligo per i datori di lavoro di fissare i salari dei propri dipendenti in lire italiane[122]. Pochi giorni dopo, il decreto legge del 21 aprile 1920 n. 2060 dispose che, a partire dal primo maggio 1920, la lira italiana sarebbe stata adottata quale base di computo nell'economia fiumana. Inoltre, dopo la chiusura della Banca Austro-ungarica e l'introduzione della lira italiana, il generale Amantea, acquisito il parere favorevole dei rappresentanti

[121] Inoltre, le 'legende' portanti il nome dell'ufficio, istituto, azienda, amministrazione, notaio, ente e funzionario cui facevano riferimento sarebbero state precedute dalla parola 'regio' (r.) o 'regie' (rr.), pena l'applicazione delle sanzioni previste dall'art. 6 della legge 27 marzo 1919 n. 2066.

[122] Dopo il crollo della Reggenza, il decreto legge del 10 febbraio 1921 n. 600 modificò il provvedimento del 7 aprile 1920, stabilendo che fosse «in facoltà del datore di lavoro di pagare i salari in lire effettive oppure in valuta fiumana, ragguagliata alla lira secondo il corso medio segnato dalla Borsa mercantile nella settimana in cui avviene il pagamento».

del commercio e dell'industria, autorizzò l'istituzione di una legale rappresentanza della Banca d'Italia a Fiume «pel cambio dei propri biglietti di banca e per tutte le operazioni bancarie e di credito»[123].

I Governi provvisori stabilirono, infine, anche il calendario delle festività. Altamente simbolica fu la ricorrenza del 12 settembre, anniversario della 'marcia di Ronchi', confermato dai Governi provvisori di Depoli (decreti dell'8 settembre 1922 n. 3702 e del 10 settembre 1923 n. 7037) e di Giardino (decreto del 29 ottobre 1923 n. 8800).

6. *Il lavoro e la legislazione sociale*

Il primo ente pubblico avente il compito di gestire il sistema socio-previdenziale fu istituito nel periodo dannunziano. All'indomani della promulgazione della Carta del Carnaro, il decreto del 6 novembre 1920 n. 46 inaugurò l'Ufficio centrale per le Previdenze sociali. Tale organo, posto alle dipendenze del Rettorato del Lavoro, avrebbe dovuto assolvere quattro specifici obiettivi: 1) sorvegliare l'esecuzione delle disposizioni di legge e dei regolamenti da parte dei vari Istituti di previdenza sociale, 2) raccogliere, coordinare e trasmettere al rettore del lavoro ogni informazione concernente la situazione socio-previdenziale della Reggenza e del Regno d'Italia, 3) effettuare studi e ricerche in materia socio-previdenziale, al fine di contribuire alla messa a punto di nuove riforme, 4) fungere da giudizio di appello per tutte le controversie in materia di previdenza sociale.

Il CNI emanò due provvedimenti contro il caro-vita[124], i quali prescrissero numerose limitazioni e vincoli nei confronti di commercianti e industriali. Caduto il regime dannunziano, il Consiglio si impegnò nella predisposizione di un adeguato sistema di assistenza, previdenza e sicurezza sociale. Il primo provvedimento (decreto-legge del 26 gennaio 1920 n. 350), promosso dal rettore del lavoro Clemente Marassi, introdusse un sussidio di disoccupazione[125] a favore di «impiegati e operai – esclusi i braccianti avventizi - che in conseguenza della guerra e del dopo guerra dovettero abbandonare il proprio impiego od il proprio lavoro», trovandosi così disoccupati per motivi

[123] Decreto dell'alto commissario del 27 settembre 1921 n. 3101.

[124] Trattasi del decreto legge 14 luglio 1919 n. 4600, della legge del 30 gennaio 1920 n. 520, nonché delle modifiche introdotte a quest'ultima dal decreto legge del 18 febbraio 1920 n. 940, ratificato con legge del 16 marzo 1920 n. 1335.

[125] Nelle altre 'Nuove Provincie', le leggi italiane in materia di collocamento e disoccupazione furono estese tramite il regio decreto legge del 5 febbraio 1922 n. 209, mentre la legislazione sociale del Regno entrò in vigore un anno dopo (regio decreto del 7 febbraio 1923, n. 26). Cfr. E. Capuzzo, *Dal nesso asburgico*, cit., pp. 179, 180.

indipendenti dalla loro volontà. L'art. 2 del decreto in parola stabiliva i requisiti necessari per poter aver diritto al sussidio. Il disoccupato avrebbe dovuto: 1) essere iscritto nell'apposito registro dell'Ufficio di collocamento di Fiume[126], 2) dimostrare di aver avuto una collocazione stabile nel gennaio 1914, 3) provare di essere privo di altre fonti di reddito. Il sussidio si sostanziava in un assegno giornaliero che oscillava da 0,5 a 2 lire per ogni capofamiglia e veniva liquidato in rate mensili posticipate. In seguito, il rettore delle Finanze, Idone Rudan, licenziò il decreto legge del 15 aprile 1921 n. 1790. Con effetto dal primo marzo, furono aumentati del 25 o 30% la pensione degli *ex* dipendenti dell'amministrazione statale, l'assegno vedovile e l'assegno d'educazione. Le norme vigenti in materia di assicurazione contro le malattie e gli infortuni sul lavoro vennero modificate dal Governo provvisorio Depoli. Il nuovo governatore sostituì l'antica Cassa distrettuale con la Cassa fiumana[127], la quale assorbì tutte le attribuzioni e le funzioni ad essa spettanti ai sensi della legge austrica n. 19 del 1907. L'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro fu affidata esclusivamente alla Cassa nazionale d'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro di Roma: essa operava a Fiume tramite una propria filiale istituita nel locale compartimento.

«L'assistenza economica, igienico sanitaria e fisica in genere, e la educazione morale nazionale dell'infanzia e della gioventù sono dichiarate funzioni di governo in organica connessione con quelle della pubblica istruzione e dell'assistenza sociale in genere». Così recita l'articolo 1 del decreto n. 300 dell'11 gennaio 1924. Il governatore militare Giardino, poco prima del decreto di annessione, emanò due provvedimenti relativi all'assistenza e alla salute dei minori. Nacquero in questo periodo alcuni enti di beneficienza[128], come la Fondazione Città di Fiume per la refezione scolastica e la Fondazione Città di Fiume per le colonie infantili marine e montane. Con l'obiettivo di finanziare tali enti, il decreto dell'11 gennaio 1924 n. 290 dispose la devoluzione di una parte della tassa comunale sui pubblici trattenimenti nella misura del 12%. Il decreto n. 300, invece, nacque sulla scorta dell'esigenza di coordinare efficacemente le istituzioni di assistenza e di educazione dell'infanzia e della gioventù e al contempo di combattere la diffusione della tubercolosi. Presero forma così l'Assistenza e Beneficienza pubblica, organo avente il compito di

[126] L'Ufficio di collocamento sarà abolito e sostituito dalla Commissione mista per il collocamento del lavoro nazionale con decreto dell'11 gennaio 1924 n. 200.

[127] Cfr. decreto del 5 maggio 1923 n. 3023, successivamente modificato dal decreto del 27 novembre n. 9730.

[128] Nelle altre 'Nuove Provincie', furono estese le norme italiane sull'assistenza e beneficienza pubblica attraverso il regio decreto del 22 aprile 1923 n. 982 (cfr. R. Matteucci, *L'estensione alle Nuove Provincie della legislazione sulle istituzioni pubbliche di beneficienza*, in «Il Foro delle Nuove Provincie», 3 [1924], pp. 115-134).

HISTORIA ET IUS -1 FEBBRAIO 2021 - DOI 10.32064/19.2021.16 www.historiaetius.eu - 19/2021 - paper 16

coordinare le istituzioni pubbliche e private (raccordando ad esempio la Cassa fiumana per gli ammalati con la Croce Rossa Italiana e con l'Istituto generale dei poveri), e il Commissariato generale di assistenza e beneficienza pubblica. Quest'ultimo, posto alle dirette dipendenze del governatore, si articolava in tre organi esecutivi: la Commissione centrale di beneficienza, il Patronato scolastico e la Sovraintendenza alla educazione fisica. A gestire il Commissariato furono preposti l'avvocato Salvatore Bellasich, il magistrato Giuseppe Paolo Gaetano e Iti Baccich, futuro deputato del Regno d'Italia.

Numerosi furono i provvedimenti adottati dai Governi provvisori per risollevare la difficile situazione economica dello Stato: il 10 ottobre 1923, infatti, Giardino emanò il decreto n. 8152 concernente le agevolazioni fiscali per le nuove industrie e il n. 8153 relativo alle agevolazioni fiscali per l'edilizia.

Il governatore militare intervenne per regolare gli aspetti burocratici di alcune attività lavorative. Il primo provvedimento, volto ad abolire il lavoro notturno dei fornai tra le ore 21 e le 4, fu il decreto legge del 5 luglio 1923 n. 4595. Infine, una sequenza di sei decreti, emanati tra il settembre e il novembre 1923, disciplinò: 1) il lavoro di carico e scarico delle merci nel porto di Fiume (decreto del 29 settembre 1923 n. 7800), 2) le concessioni delle licenze industriali (decreto del 17 ottobre 1923 n. 8350), 3) le concessioni delle licenze per i pubblici esercizi (decreto del 31 ottobre 1923 n. 8561, 4) gli orari di apertura e chiusura dei negozi al dettaglio (decreto del 31 ottobre 1923 n. 8816[129]), 5) l'esercizio delle professioni sanitarie (decreto del 9 novembre 1923 n. 9200), 6) la concessione degli impianti e dell'esercizio dei servizi di radiotelegrafia e radiotelefonia (decreto del 14 novembre 1923 n. 9281).

7. *La legislazione penale: «una legislazione mista»*

Il primo provvedimento assunto dal CNI in materia penale coincide con la legge del 27 marzo 1919 n. 2167. «La pena di morte è abolita e sono abrogate tutte le disposizioni legislative che la comminano», recita il primo articolo della legge proposta dal delegato alla giustizia Baccich. In luogo della pena capitale, i giudici fiumani avrebbero dovuto applicare la pena più grave sancita dalle leggi penali in vigore.

L'attività legislativa dello Stato fiumano all'indomani dal distacco dall'Ungheria fu alquanto disordinata e caratterizzata da un notevole «ravvicinamento agli ordinamenti giuridici italiani»[130]. Con legge 27 marzo 1919

[129] Tale decreto modifica il provvedimento dannunziano del 28 ottobre 1920 n. 39, firmato dai rettori Marassi e Baccich.

[130] G. P. Gaetano, *Sulla legislazione e sull'ordinamento giudiziario*, cit., p. 217. In merito alla legislazione

n. 2168, il CNI abrogò la legislazione penale ungarica[131], introducendo a Fiume leggi, decreti e disposizioni relative all'ordinamento giudiziario penale italiano. Con tre anni di anticipo rispetto alle altre 'Nuove Provincie'[132], la legge in parola sancì ufficialmente l'estensione del Codice penale Zanardelli, del Codice di procedura penale del 1913, della legge di Pubblica Sicurezza del 1889[133] e «tutte le altre leggi, decreti e disposizioni penali aventi vigore nel Regno d'Italia, comunque introdotte a integrazione, completamento e modificazione» delle medesime.

Nel primo dopoguerra, la legislazione penale di Fiume coincideva quasi completamente con quella italiana. Tuttavia, continuava a sussistere un «rimasuglio delle leggi precedenti»[134], stante il mantenimento di quei «regolamenti, decreti e ordinanze di carattere affatto locale»[135]. Dall'ottobre del 1920, una serie di decreti introdussero a Fiume, parzialmente o in forma completa, alcune leggi in vigore nel Regno d'Italia. Ne sono un esempio, l'estensione della legislazione doganale[136], della legge in materia di uso e commercio di stupefacenti[137], della normativa sulla detenzione di ordigni e

penalistica nelle 'Nuove Provincie', si veda R. Matteucci, *L'occupazione e l'annessione dei nuovi territori nel diritto pubblico generale e nel diritto penale*, in «Scuola Positiva. Rivista di diritto e procedura penale», 1922, I, pp. 217 ss.

131 Tuttavia, una legge successiva (legge del 25 giugno 1920 n. 3002) ripristinò in parte la legislazione penale ungarica, con riferimento a quelle materie speciali non contemplate dalle leggi penali italiane.

132 Il Codice penale e di procedura penale furono estesi alle 'Nuove Provincie' con i regi decreti del 19 giugno 1921 nn. 917 e 887. Il termine fissato per l'entrata in vigore fu il primo gennaio 1922; per la Venezia Tridentina il termine fu prorogato al primo luglio dello stesso anno. Sul punto, si rimanda a E. Capuzzo, *Dal nesso asburgico*, cit., pp. 171-176. Sull'estensione del diritto penale italiano ai territori annessi si consulti A. Jannitti Di Guyanga, *L'attuazione dei codici penali nelle Nuove Provincie*, in «Rivista Penale», 90 (1992), pp. 274 ss.; mentre per una comparazione tra la legislazione penale italiana e asburgica cfr. Id., *Manuale di legislazione penale comparata italo-austriaca: spiegazione pratica, tavole di confronto…*, Firenze 1923.

133 Nelle altre 'Nuove Provincie', invece, la legge di Pubblica Sicurezza fu estesa tramite il regio decreto del 22 settembre 1922 n. 1304. Sul punto si veda A. Verde, *L'attuazione della legge di pubblica sicurezza nelle nuove provincie*, in *Primo manuale legislativo per la sistemazione giuridica delle nuove provincie*, Roma 1923.

134 G. P. Gaetano, *Sulla legislazione e sull'ordinamento giudiziario*, cit., p. 218.

135 Infatti, precisava Gaetano, «il giudizio sulle relative contravvenzioni, insieme ad alcune contravvenzioni, previste nel cod. penale, è oggi demandato a una Sezione aggiunta della locale pretura, istituita con un recente decreto dell'attuale Governatore, del 17 ottobre 1923 (8350)» (*ibid.*).

136 La legge doganale italiana (T.U. approvato con regio decreto del 26 gennaio 1896 n. 20) fu introdotta nella parte relativa alle sanzioni penali (contrabbando e contravvenzioni doganali), attraverso il decreto legge del 7 dicembre 1922 n. 5763.

137 I decreti del 18 luglio 1921 n. 2727 e del 25 agosto 1921 n. 2960 regolavano l'importazione e il commercio di sostanze stupefacenti (foglie di coca, cocaina, morfina, loro composti e derivati) in maniera speculare rispetto alla legislazione del Regno d'Italia.

materiale esplosivo[138], del decreto legge del 7 ottobre 1923 n. 2208[139] contro l'alcoolismo[140] e, infine, della legge sulla stampa[141]. In merito a quest'ultima materia, risalgono al periodo dannunziano i provvedimenti di censura, volti a proibire l'introduzione e la divulgazione nel territorio della Reggenza di tre periodici. Il decreto del 15 ottobre 1920 n. 27, infatti, censurò *L'Avanti!* (nelle tre edizioni di Torino, Milano e Roma) e i quotidiani triestini *Il Lavoratore* e *Il Lavoratore della Sera*, ritenuti colpevoli di aver condotto una «compagna calunniosa contro la causa fiumana rifiutando sistematicamente di pubblicare ogni smentita o rettifica con aperto sfregio della legge scritta e della legge morale».

Rispetto al Regno d'Italia, l'Autorità di Pubblica Sicurezza fiumana godeva di poteri notevolmente più ampi. Lo testimoniano, infatti, la legge sugli 'sfratti' del 31 gennaio 1920 n. 339[142] ed i successivi decreti del 1921 e 1922[143], i quali, per motivi di ordine e sicurezza pubblica nonché di moralità, autorizzavano il questore ad espellere dal territorio fiumano, temporaneamente o *sine die*, le persone non pertinenti a Fiume. Assai rigorosa fu la sorveglianza di cittadini stranieri[144] disposta dal decreto legge del 28 febbraio 1923 n. 1500 e dal decreto

[138] Il decreto Foschini del 19 agosto 1921 n. 2935 regolava il porto, detenzione e conservazione di bombe ed altri esplosivi. Esso puniva con la reclusione da due a cinque anni, con vigilanza speciale della Pubblica Sicurezza per cinque anni nonché con l'espulsione dal territorio dello Stato (per i non pertinenti), chiunque, senza giustificato motivo e privo di esplicito permesso dell'autorità competente, portasse con sé o detenesse una o più bombe a mano, ossia ordigni esplosivi o incendiari.

[139] Tale provvedimento integrava la legge del 19 giugno 1913 n. 632 e il relativo regolamento del 22 ottobre 1914, n. 1238.

[140] Cfr. decreto del primo gennaio 1924 n. 350. Giardino ritenne necessario combattere l'alcolismo «tanto per i suoi effetti fisiologici, quanto per le sue ripercussioni sulla situazione economica delle famiglie e sulla reale efficacia della erogazione di sussidi per beneficienza e per disoccupazione».

[141] Cfr. decreto del 15 ottobre 1920 n. 28. Inoltre, esso stabiliva che chiunque avesse stampato o divulgato scritti «atti a deprimere lo spirito pubblico» o a «diminuire la resistenza cittadina» sarebbe incorso nelle sanzioni previste dal decreto del 26 novembre 1919 n. 28.

[142] L'espulsione avveniva tramite consegna del 'foglio di via obbligatorio' o 'per traduzione'. Contro il decreto di sfratto emanato dal questore era possibile ricorrere entro 24 ore, rivolgendosi al delegato del CNI per gli Affari interni, la cui pronuncia era inappellabile. Nel lasso di tempo tra l'istanza di reclamo e la decisione dello stesso, il ricorrente rimaneva sottoposto alla «vigilanza speciale della Pubblica Sicurezza». Non erano legittimati a inoltrare il ricorso contro il decreto di sfratto i pregiudicati e i vagabondi, ai sensi. L'eventuale rientro dell'espulso prima della scadenza dello sfratto sarebbe stato punito con l'arresto e con la detenzione fino a sei mesi. Solo un'autorizzazione del questore avrebbe reso legittimo il rientro dell'individuo espulso.

[143] Trattasi dei decreti del 12 agosto 1921 n. 2920 e del 17 ottobre 1922 n. 8450.

[144] Anche nel periodo dannunziano, numerosi furono i provvedimenti di espulsione che colpirono i soggetti 'indesiderati', sospettati di attività ostile o critica nei confronti della politica del Comando, ed i non pertinenti al comune (cfr. E. Serventi Longhi, *Alceste De Ambris: l'utopia concreta di un rivoluzionario sindacalista*, Milano 2011, p. 140). Il decreto del 13 ottobre 1920 n. 23 vietò ai legionari colpiti da provvedimenti di espulsione di rientrare nel territorio fiumano quantunque avessero ottenuto un

del 19 settembre 1923 n. 7300. Il primo, emanato dal Governo Depoli, impose l'obbligo agli stranieri di presentarsi personalmente entro tre giorni dall'ingresso nello 'Stato di Fiume', presso la Questura, dichiarando per iscritto le proprie generalità, il luogo di provenienza, lo scopo e la durata dell'ingresso e permanenza a Fiume, il luogo di abitazione e l'eventuale possesso di immobili nel territorio fiumano, nonché l'attività professionale. Esenti da tale obbligo furono i diplomatici, i militari, gli ecclesiastici e il personale delle Ferrovie dello Stato del Regno d'Italia in servizio a Fiume.

A rendere più stringenti le condizioni di ingresso e soggiorno a Fiume contribuì il decreto n. 7300. Infatti, «in considerazione delle attuali condizioni economiche e di lavoro della città di Fiume», il governatore Giardino, avvalendosi dei pieni poteri, proibì ai cittadini stranieri e a coloro che non avessero un domicilio a Fiume da oltre un anno l'ingresso e il soggiorno in città. Tuttavia, lo stesso decreto contemplava alcune eccezioni. Rimasero esclusi da tale interdizione i lavoratori del settore marittimo e commerciale, nonché gli stranieri che avessero dimostrato di «essere forniti di mezzi di sussistenza e di un contratto di lavoro permanente».

«Considerate le vicende interne dell'ultimo quadriennio nelle loro perduranti conseguenze sulle divisioni e sullo stato d'animo dei cittadini», Giardino stimò necessario apportare delle modifiche alla legislazione penale italiana, estesa a Fiume sin dal 1919[145]. Il Governo provvisorio rispose a tale urgenza, emanando il decreto del 17 ottobre 1923 n. 8450. 'Arsenale' normativo eccezionale e transeunte, volto a «assicurare a Fiume l'impero assoluto ed esclusivo della legge ed il libero e ordinato svolgimento del lavoro e della convivenza sociale», il decreto n. 8450 rafforzò i poteri di polizia, inasprendo il regime delle misure di prevenzione. Tra le modifiche più rilevanti, l'art. 2 prescriveva il giudizio 'per direttissima' (entro tre giorni) nei confronti degli arrestati per reati e contravvenzioni per i quali non fosse previsto l'arresto preventivo. L'arresto si sarebbe comunque protratto, senza scadenza di termini, sino al proferimento della sentenza. Per un anno dall'entrata in vigore del suddetto provvedimento, la Commissione competente in materia di misure di prevenzione[146] avrebbe

regolare congedo nel Regno d'Italia; infine, tra i decreti emanati alla vigilia del 'Natale di sangue', il n. 2 del 22 dicembre 1920 ordinò agli stranieri di abbandonare la città.

[145] Già nel periodo dannunziano si assistette ad alcune modifiche della legislazione penale italiana. Ad esempio, in tema di estradizione, il delegato alla giustizia del CNI Nascimbeni fu promotore della legge del 16 marzo 1920 n. 1017, la quale consentì alla Sezione d'accusa, su richiesta del PM, di prorogare per due volte i termini perentori di 30 e 90 giorni stabiliti dall'art. 645 c.p.p. per la liberazione dell'imputato.

[146] Per lo 'Stato di Fiume', la Commissione di cui all'art. 125 della legge di Pubblica Sicurezza era provvisoriamente composta, ai sensi dell'art 5 del decreto n. 8450, da un magistrato italiano assegnato al tribunale locale, dal capitano dei reali Carabinieri e dal commissario capo di divisione della Polizia

potuto applicare l'ammonizione a prescindere dai procedimenti penali di cui agli articoli 95 e 96 della legge di Pubblica Sicurezza e, parimenti, il domicilio coatto[147] avrebbe potuto essere inflitto anche in assenza di precedenti penali o delle condizioni contemplate dall'art. 123 della legge di Pubblica Sicurezza. Queste provvidenze, «che potrebbero sembrare improntate a un'eccessiva severità», si resero necessarie, precisava Gaetano, a causa «dell'eccezionale momento politico che il paese attraversa» e dalle «condizioni anormali della pubblica sicurezza»[148].

Nel difficile contesto emergenziale del 1923, tra gli interventi normativi assunti dal Governo fiumano a tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico, giova menzionare il decreto del 19 settembre n. 7310 e quello del 17 ottobre n. 8400. Il primo, stante «la necessità di rendere più efficace e rapida l'azione delle autorità nella repressione dei delitti connessi con l'ordine pubblico»[149], rese perseguibili d'ufficio i seguenti reati previsti dal Codice penale italiano: 1) minaccia (art. 156), 2) inviolabilità del domicilio (art. 157), 3) delitti contro l'inviolabilità dei segreti (artt. 159-163), 4) esercizio arbitrario delle proprie ragioni (art. 235), 5) lesioni personali (art. 372), 6) danneggiamento (artt. 424, 426, 430), anche nei casi nei quali il Codice stesso subordinava l'esercizio dell'azione penale alla querela della vittima.

Il secondo, invece, apportò modifiche al diritto processuale italiano[150], consentendo la 'spedizione' del mandato di cattura[151] per qualunque contravvenzione di competenza del pretore aggiunto, qualora quest'ultima fosse stata commessa da un individuo privo di domicilio o residenza nella città di Fiume o nel suo distretto.

Inoltre, numerosi furono i provvedimenti di amnistia. Il primo fu adottato da d'Annunzio all'indomani dell'occupazione di Fiume per i reati previsti dal Codice penale per l'esercito, dai bandi penali militari e dal Codice di

giudiziaria.

147 Sulle misure di prevenzione si vedano V. Lollini, *L'ammonizione e il domicilio coatto*, Bologna 1882, D. Lo Presti, *Ammonizione e domicilio coatto. Studio di polizia preventiva*, Messina 1905, p. 83, e i recenti contributi di Daniela Fozzi, *Tra prevenzione e repressione. Il domicilio coatto nell'Italia liberale*, Roma 2010, e di Enrico De Cristofaro (cur.), *Il domicilio coatto. Ordine pubblico e politiche di sicurezza in Italia dall'Unità alla Repubblica*, Acireale-Roma 2015. Sul punto mi permetto di rinviare altresì a D. Rossi-A. Agrì, *Dall'eccezionalità all'ordinarietà, ossia quando la legislazione d'emergenza si consolida. Il caso del domicilio coatto*, in G. P. Dolso-M. D. Ferrara-D. Rossi (curr.), *Virus in fabula. Diritti e Istituzioni ai tempi del covid-19*, Trieste 2020, pp. 75-93.

148 G. P. Gaetano, *Sulla legislazione e sull'ordinamento giudiziario*, cit., p. 218.

149 Decreto del 19 settembre 1921 n. 7310, preambolo.

150 Inoltre, la legge del 16 marzo 1920 n. 1017, in tema di estradizione, concesse la facoltà di prorogare per due volte i termini stabiliti dall'art. 645 del Codice penale italiano per la liberazione dell'imputato.

151 Il decreto n. 8400 dispose che il mandato di cattura potesse essere ordinato anche per i reati di porto o detenzione di armi ai sensi del già citato decreto del 19 aprile 1921 n. 2935.

commercio[152]. In occasione della proclamazione della Reggenza e per celebrare l'anniversario della 'marcia di Ronchi', il comandante, dopo aver consultato il procuratore generale presso la Cassazione e l'avvocato militare, concesse una secondo provvedimento di amnistia e indulto, tramite il decreto del 12 settembre 1920. Rimasero esclusi da tale beneficio, precisava l'art. 5, coloro che «all'epoca del commesso reato avevano riportato più di due condanne per delitto e i condannati che abbiano precedentemente usufruito di amnistia, condono e grazia».

Durante il 'Natale di sangue', quando l'esercito fiumano[153] si preparava allo scontro con le truppe regie, d'Annunzio emanò il decreto del 25 dicembre 1920 «riguardante sospensione di pene»: fu disposta così «considerate le supreme esigenze del momento» la sospensione delle pene, purché non superiori ai dieci anni, di tutti i condannati civili e militari. La libertà provvisoria, però, era subordinata ad una condizione: il condannato avrebbe dovuto fare istanza di voler arruolarsi nelle truppe legionarie, dichiarando di voler combattere in prima linea. Inoltre, ai sensi dell'articolo 2, la pena sarebbe stata ridotta di dieci anni se durante il conflitto il condannato avesse combattuto valorosamente. Altri tre provvedimenti di amnistia si registrano nel corso dell'anno 1921. Il primo, emanato dal Governo provvisorio Grossich il 22 febbraio 1921, si rivolgeva a disertori e renitenti («per tutti coloro che hanno abbandonato il proprio reparto dopo il 21 dicembre 1920 ma che si siano poi presentati al corpo non appena tolto il blocco»); il secondo, ossia il decreto del 14 luglio 1921 n. 2710, reca la firma dell'alto commissario Foschini, il quale concesse l'amnistia per i reati militari; il terzo, infine, (decreto del 20 ottobre 1921 n. 151) fu emanato dal presidente Zanella «per celebrare la costituzione ufficiale dello Stato di Fiume dopo sentito il Consiglio di Governo».

Un procedimento speciale era previsto, infine, per i reati societari. L'ordinanza ministeriale ungherese n. 68400 del 1914 disciplinava le fasi del suddetto processo con frequenti richiami al Codice di procedura penale ungherese. L'abrogazione del diritto processuale ungarico e la sua sostituzione

---

152 Trattasi del decreto del 17 novembre 1920 n. 25. Dall'amnistia erano espressamente esclusi i reati di tradimento, spionaggio, rivolta, ammutinamento, omicidio, rapina e truffa, i reati di cui agli articoli 371 e 375 c.p.p., nonché i delitti contro la sicurezza dello Stato, peculato, concussione, falsità in giudizio, eccitamento alla guerra civile, al saccheggio e alla strage, falsità in moneta, incendio, inondazione e violenza carnale. Inoltre, l'art. 3 della presente disposizione prevedeva che tutte le pene restrittive della libertà personale sino ad un anno sarebbero state condonate, mentre le superiori sarebbero state ridotte di un anno.

153 Sull'esercito dannunziano e sul Nuovo ordinamento dell'esercito liberatore si consultino E. Coselschi, *La marcia di Ronchi: con alcuni discorsi fondamentali di Gabriele D'Annunzio per l'impresa di Fiume, con la Carta del Carnaro e col nuovo ordinamento dell'esercito liberatore*, Firenze 1929, nonché, da ultimo, i saggi raccolti nel volume curato da Emanuele Merlino, *La sola ragione di vivere. D'Annunzio, la Carta del Carnaro e l'esercito liberatore*, Firenze 2020.

con quello italiano determinarono numerose incertezze e disarmonie, stante l'assenza di opportune norme di coordinamento[154].

8. *La legislazione civile: «debole fu l'influenza dell'Italia»*

Se nel campo penale si assisteva ad una totale abolizione della legislazione ungarica, diversa sorte ebbe l'ordinamento civile, quasi totalmente immune da influenze italiane[155]. Per descrivere la legislazione civile fiumana, giova evidenziare la sua spiccata varietà: in città si applicavano le leggi civili austriache (in vigore sino al 1924), ma in tutto il resto dello Stato (compresa la 'fascia di terra', incorporata nel 29 ottobre 1923, che collegava l'antico territorio di Fiume al Regno d'Italia[156]) vigevano, in massima parte, le leggi ungariche. Queste ultime, che corrispondevano solo parzialmente a quelle austriache, erano inoltre sottoposte ad un processo di 'interinazione'. Infatti, le norme ungariche entravano in vigore a Fiume tramite ordini e decreti locali volti ad adattare la disposizione ungarica, attraverso modifiche e integrazioni, alla peculiare realtà fiumana.

Nel caotico e instabile periodo postbellico, lo 'Stato di Fiume' confermò il Codice civile austriaco del 1811[157]. Vennero mantenute tutte le appendici che

[154] Cfr. G. P. Gaetano, *Sulla legislazione e sull'ordinamento giudiziario*, cit., p. 232.

[155] Sui rapporti tra il diritto italiano e austriaco in area civilistica e nel quadro del processo di unificazione legislativa nelle 'Nuove Provincie', si vedano le riflessioni di Giovanni Spadon, *Il diritto civile italiano con raffronti col codice e con le leggi austriache ancora vigenti: riassunto di lezioni 1923-24*, Padova 1924.

[156] Si tratta del decreto del 29 ottobre 1923 n. 8900, emanato dal governatore militare Gaetano Giardino. Successivi provvedimenti estesero al nuovo territorio la legislazione in vigore a Fiume in ambito penale (decreto del 7 novembre 1923 n. 9087), in relazione alle normative sul funzionamento dell'Ufficio di collocamento (decreto del 7 novembre 1923 n. 9050), in materia di commercio, industria e agricoltura (decreto del 14 novembre 1923 n. 9283), in materia fiscale (decreto del 14 novembre 1923 n. 9325), circa l'alienazione di immobili (decreto dell'8 dicembre 1923 n. 9800), e in ambito di servizi fiscali e doganali (decreto del 12 dicembre 1923 n. 10349).

[157] Dal primo giugno 1923, il Codice civile del 1865 venne esteso alle 'Nuove Provincie' ma solo nel suo titolo preliminare. L'anno successivo entrò in vigore la disciplina relativa al matrimonio. A parte queste eccezioni, i tribunali locali quindi continuarono ad applicare l'ABGB e il regolamento di procedura civile, nazionalizzando la normativa austriaca, utilizzata alla stregua di quella italiana. Nacque così, nel lessico giuridico dell'epoca, il concetto di 'nazionalizzazione delle leggi austriache' (cfr. R. Ferrante, *La cultura giuridica nelle "Nuove Provincie"*, cit., p. 416). Sull'ABGB, entrato in vigore nei territori asburgici nel 1812, si veda F. Menestrina, *Nel centenario del Codice civile generale austriaco*, in «Rivista di diritto civile», 3 (1911), pp. 808-839; F. Wieacker, *Storia del diritto privato moderno con particolare riguardo alla Germania*, Milano 1967, pp. 512-518. Interessante è altresì il volume che raccoglie gli atti del convegno internazionale di Trieste (25-27 ottobre 2012): P. Caroni-R. Ferrante (curr.), *La codificazione del diritto fra il Danubio e l'Adriatico. Per i duecento anni dall'entrata in vigore dell'ABGB (1812-2012)*, Torino 2105.

introdussero modifiche al «più antiquato codice d'Europa»[158] ad esclusione delle novelle del 1914[159], 1915[160] e 1916[161] che trovarono applicazione esclusivamente nella cosiddetta 'fascia di terra', annessa allo 'Stato di Fiume' nel 1923.

Tra i provvedimenti legislativi emanati dai Governi provvisori in campo civile spicca la legge del 27 marzo 1919 n. 2166, la quale abrogò l'articolo di legge 50 del 1879, sostituendo al requisito della cittadinanza ungarica quello della pertinenza[162] per l'acquisto dei diritti civili e politici, nonché per poter

158 F. Vassalli, *Problemi della unificazione legislativa*, cit., p. 299. Le appendici all'ABGB destinate all'Ungheria e a Fiume avevano un contenuto vario: esse riguardavano la valuta, la pubblicazione delle leggi, il procedimento di dichiarazione di morte, gli affari matrimoniali, l'espropriazione per causa di pubblica utilità, la servitù di passaggio, l'introduzione di un contributo scolastico sulle eredità, la vendita a rate, la prescrizione di imposte e tasse, i prestiti per il miglioramento del suolo, l'esercizio dell'industria di prestiti sui pegni, la divisione ereditaria di beni rurali di media estensione, l'usura e l'interesse legale.

159 La prima novella del 12 ottobre 1914 n. 276 riguardava la dichiarazione di morte e alcuni istituti di diritto di famiglia quali la patria potestà, la tutela e l'adozione.

160 La novella seconda del 22 luglio 1915 n. 208 conteneva disposizioni in tema di rinnovamento e rettificazione di confini.

161 La terza novella del 18 marzo 1916 n. 69 introduceva modifiche a diversi istituti del Codice: a) capacità dei minori e disconoscimento di stato per quanto riguarda il diritto di famiglia; b) intavolazione, *pactum reservati dominii*, rapporti di vicinato, acquisto dei diritti reali immobiliari non intavolati, divisione degli immobili in rapporto alle servitù prediali, costituzione dell'ipoteca a favore dello stesso proprietario dell'immobile, diritto di ritenzione in tema di diritti reali; c) rinuncia dell'eredità, forma delle dichiarazioni stragiudiziali degli atti di ultima volontà, trasmissibilità del fedecommesso in caso di premorienza del sostituto, indegnità e diseredazione, imputazione e misure cautelative date ai creditori dell'erede in materia ereditaria; d) offerte al pubblico, principi generali che governano i contratti, contratti a favore di terzi, adempimento dei contratti onerosi, evizione, deposito negli alberghi, vendita, locazione di cose e opere, risarcimento dei danni, pagamento, delegazione, assunzione del debito altrui e prescrizioni in tema di diritto delle obbligazioni.

162 La pertinenza, che nei territori imperiali supponeva la cittadinanza, era una sorta di 'incolato', ossia la condizione giuridica di chi risiede in un luogo diverso da quello d'origine. Istituto giuridico di carattere amministrativo mutuato dagli Statuti civici fiumani, la pertinenza conferiva, a chi ne era investito, il diritto all'elettorato comunale, all'assistenza sanitaria, alla garanzia dell'inviolabilità del domicilio, nonché a tutta quella serie di vantaggi e oneri che in Italia erano attribuiti agli appartenenti ad un determinato Comune. La pertinenza si acquisiva mediante la residenza prolungata per un certo arco temporale, che poteva variare a seconda del diverso tenore degli statuti civici e che, in genere, corrispondeva a dieci anni. I pubblici funzionari, per motivi di opportunità politica, acquisivano la pertinenza con il semplice trasferimento, motivato da ragioni d'ufficio, da una città all'altra. Ma la pertinenza si poteva ottenere anche per matrimonio, per nascita, e per 'concessione espressa'. In quest'ultimo caso, il capo del Governo o l'autorità comunale da esso delegata, avrebbe potuto conferire la pertinenza a coloro che, incensurati e in possesso di sufficienti mezzi di fortuna, risiedessero stabilmente nel territorio fiumano. Per gli stranieri, essa risultava la *conditio sine qua non* per acquistare la cittadinanza austriaca o ungarica. Tuttavia, nello 'Stato di Fiume', poco prima dell'annessione all'Italia, lo Stato coincideva con il Comune: ciò rendeva il concetto di pertinenza privo di ogni importanza, finendo per risultare un mero sinonimo di cittadinanza, come dimostra il decreto del 29 ottobre 1923 n. 8700. (cfr. G. P. Gaetano, *Sulla legislazione e sull'ordinamento giudiziario*, p. 221). Il decreto del 3 ottobre 1923 n. 8650, «ritenuta la necessità di meglio disciplinare la concessione della cittadinanza (pertinenza) fiumana», sancì che solo il governatore militare avrebbe

ricoprire cariche pubbliche e svolgere libere professioni nel territorio fiumano.

Un ulteriore provvedimento che apportò modifiche all'ABGB è il decreto legge del 15 maggio 1923 n. 3057, il quale fissò la maggior età a ventuno anni compiuti, in luogo dei ventiquattro[163] previsti dall'ABGB.

La disciplina relativa alla vendita di beni immobili nel territorio dello Stato fiumano fu rinnovata dal decreto legge del 18 giugno 1920 n. 2880. La norma in parola subordinò la vendita degli immobili all'approvazione governativa, ad eccezione però delle vendite all'asta, come dispose, tre anni dopo, un ulteriore decreto legge[164].

Furono confermate le tre leggi speciali concernenti il matrimonio, le ventilazioni ereditarie e i registri tavolari, emanate a completamento dell'ABGB per il Regno d'Ungheria e per il *corpus separatum* di Fiume. La legge matrimoniale (articolo di legge 31 del 1894) introdusse a Fiume l'obbligatorietà del matrimonio civile ed estese la possibilità di sciogliere il vincolo matrimoniale anche ai cattolici[165]. La legge del 1894 elencava le numerosi cause di divorzio: adulterio, condanna a pena non inferiore ai cinque anni di carcere, abbandono volontario, lesione dell'integrità personale o della salute dell'altro coniuge intenzionalmente procurata e, infine, condotta immorale. L'interpretazione piuttosto ampia della suddetta legge da parte dei giudici locali e l'agevole *iter* per l'acquisto della cittadinanza fiumana attrassero molti cittadini stranieri, soprattutto italiani[166]. Sulla base dei dati raccolti dal magistrato Gaetano, in un

---

potuto concederla. Il decreto n. 8700, che abrogava la legislazione previgente in tema di cittadinanza, rifacendosi al modello italiano di cui alla legge n. 555 del 13 giugno 1912, disciplinava anche i casi di perdita della cittadinanza: essa veniva meno nei casi di 1) legittimazione («per legittimazione, i figli illegittimi di un cittadino non fiumano, procreati da cittadina fiumana, perdono la cittadinanza, purché all'atto della legittimazione non abbiano già raggiunto la maggiore età»); 2) matrimonio; 3) acquisto di altra cittadinanza; 4) residenza fuori dal territorio fiumano.

[163] Questo limite venne mantenuto anche nello 'Stato di Fiume' esclusivamente agli effetti del consenso del genitore per il matrimonio del figlio.

[164] Trattasi del decreto legge del 26 gennaio 1923 n. 319. Inoltre, in materia di affitti e pigioni, nel periodo della guerra e in quello postbellico, furono emanati diversi decreti vincolativi, il più importante dei quali (decreto del 14 aprile 1921 n. 1750) rimase in vigore sino all'annessione.

[165] Come noto, in Austria, il divorzio era consentito solo a protestanti ed ebrei, ai sensi del Codice civile del 1811. Su questa peculiarità fiumana cfr. A. Galoppini, *Il problema del divorzio nella storia della legislazione italiana*, in «Rivista trimestrale di diritto e procedura civile», 24 (1970), 2, pp. 537; P. Ungari, *Storia del diritto di famiglia in Italia (1796-1942)*, Bologna 1974, pp. 160, 161.

[166] I divorzi, come sottolinea Ester Capuzzo, erano pronunciati spesso «*in fraudem legis* per il ricorso di coniugi italiani al facile escamotage di acquisire la pertinenza a Fiume, ma senza l'effettivo trasferimento della residenza in quella città». Lo scioglimento del vincolo sarebbe stato successivamente reso efficace in Italia tramite un giudizio di delibazione. A beneficiare di questo provvedimento fu ad esempio Guglielmo Marconi (cfr. G. Volpe, *Storia costituzionale degli italiani: II. Il popolo delle scimmie [1915-1945]*, Torino 2015, p. 44). Inoltre, ai sensi della legge del 13 giugno 1912, perché una sentenza di divorzio pronunciata a Fiume tra due coniugi italiani acquistasse efficacia esecutiva in Italia, non sarebbe stata sufficiente la cittadinanza fiumana ma era necessario anche il

arco temporale di cinque anni si registrarono 1250 cause di divorzio[167]. Si trattò, rifletteva Gaetano, di una redditizia fonte di lucro non solo per gli avvocati ma anche per l'Erario, a causa dell'imposizione della tassa sul divorzio (che si aggirava sulle 1000 lire per gli stranieri) e della tassa sulla relativa sentenza.

L'altra legge complementare del Codice civile è quella che regolava le ventilazioni ereditarie (art. 16 del 1894)[168], introdotta con qualche modifica a Fiume nel 1912. L'obiettivo del giudizio di ventilazione, che può essere promosso in determinati casi anche *ex officio*, è quello di accertare la consistenza della massa ereditaria, individuare le persone che vi hanno diritto e aggiudicare l'eredità[169].

La terza legge che integrava il Codice civile concerneva i registri fondiari[170]. Essa era considerata, per dirla con Gaetano, «una delle migliori creazioni del

---

trasferimento della residenza all'estero. Tale vincolo fu aggirato con certificati fittizi (cfr. E. Capuzzo, *Dal nesso asburgico*, cit., p. 160). Per bloccare tale pratica, il Governo italiano subito dopo l'annessione di Fiume, estese a tutte le 'Nuove Provincie' le disposizioni del Codice civile italiano e del Codice di procedura civile relative al matrimonio. Il regio decreto legge del 20 marzo 1924 n. 325 abrogò, infatti, i §§ 44—136 dell'ABGB.

167 Cfr. G. P. Gaetano, *Sulla legislazione e sull'ordinamento giudiziario*, cit. p. 225.

168 Sul punto si veda il saggio di Maria Rosa Di Simone, *Joseph Unger e la sua critica all'istituto della ventilazione ereditaria*, in P. Caroni-F. Ferrante (curr.), *La codificazione del diritto fra il Danubio e l'Adriatico*, cit., pp. 191-223.

169 Giunta la notizia del decesso del *de cuius*, per esigenze di natura cautelare, il magistrato civico espletava gli atti preliminari, dandone in seguito comunicazione al pretore. Quest'ultimo, autorità competente a dirigere la procedura di ventilazione, delegava ad un pubblico notaio lo svolgimento degli atti nel primo stadio del giudizio (convocazione degli interessati, discussione delle loro pretese, tentativo di conciliazione per una divisione bonaria). Contro i provvedimenti del notaio era sempre possibile inoltrare una querela al pretore. Successivamente le parti tornavano innanzi al pretore che, in caso di necessità, completava gli atti irregolari o manchevoli, emettendo infine un decreto, contro il quale era possibile ricorrere rivolgendosi al giudice superiore. Con questo provvedimento, il pretore nominava gli eredi e le rispettive quote ereditarie, aggiudicando loro, anche parzialmente, le sostanze. In caso di accordo tra tutti gli interessati per la divisione dell'eredità, il presente giudizio si sarebbe reso inutile e poteva essere evitato.

170 I libri fondiari hanno lo scopo di accertare, mediante le 'iscrizioni' (intavolazioni, prenotazioni e annotazioni), la proprietà e gli altri diritti reali sugli immobili, nonché i 'carichi' ad essi inerenti. La tenuta e conservazione dei libri fondiari e di quelli complementari (contenenti l'indicazione delle particelle, i nomi dei proprietari, e dei titolari dei diritti che gravavano sull'immobile) era affidata alle Preture in funzione di Uffici tavolari. Era infatti di competenza del pretore l'emanazione del decreto d'iscrizione o di cancellazione, previo esame delle domande degli interessati e dei documenti allegati. Il decreto veniva poi eseguito dai registratori tavolari, impiegati all'uopo preposti. Contro tali decreti era possibile rivolgersi al tribunale che decideva in Camera di Consiglio. Il sistema austriaco era però assai diverso da quello ungherese e soprattutto da quello fiumano, non solo dal punto di vista della tenuta dei libri ma soprattutto per il contenuto dei diritti che tali libri erano tenuti ad accertare. Ad esempio, nelle province austriache ben più restrittivo era l'uso della prenotazione così come l'istituto delle 'case divise per piani e appartamenti', ammesso a Fiume, entrava palesemente in contrasto con la disposizione di cui al § 358 dell'ABGB (cfr. G. P. Gaetano, *Sulla legislazione e sull'ordinamento giudiziario*, p. 227).

diritto tedesco»[171]. Nonostante fosse connotato da un eccessivo formalismo, il sistema tavolare, «ragionevolmente apprezzato anche dai più valorosi giuristi italiani»[172], aveva «il grandissimo pregio di realizzare pienamente lo scopo a cui tende, dell'accertamento, della pubblicità e specialità dei diritti reali»[173]. Il magistrato tracciò un breve *excursus* storico giuridico dell'istituto in parola, sottolineando come esso avesse

> dei precedenti storici abbastanza remoti, potendosi esso facilmente riallacciare al procedimento con cui gli antichi tedeschi dovevano denunziare i cambiamenti del possesso degli immobili al giudizio popolare. La rappresentazione di tali cambiamenti in appositi libri, detti precisamente libri fondiari, incontrò facilmente il favore delle varie città germaniche, e si diffuse rapidamente, tanto che nel secolo XIV la maggior parte di esse era fornita di tali libri. Dopo un primo perturbamento nel sistema della pubblicità e specialità, prodotto dall'introduzione del diritto romano, i paesi germanici tornarono alla tradizione dell'antico diritto tedesco, mentre altri Stati di Europa adottavano un sistema misto che è quello a cui si informa il sistema ipotecario italiano[174].

Infatti, prima l'Austria, poi l'Ungheria[175], e infine Fiume[176], mutuarono il sistema di tradizione germanica. Nel piccolo territorio annesso dal 1923 allo 'Stato di Fiume', invece, vigeva ancora il regolamento tavolare austriaco del 25 luglio 1871, molto diverso da quello ungherese. Tuttavia, proprio all'indomani dell'annessione di quel territorio, iniziò un progetto di coordinamento fra i registri per uniformare il sistema tavolare fiumano.

In merito alla diritto processuale civile[177], durante i Governi provvisori, a

[171] Ivi, p. 226.

[172] Ivi, p. 228.

[173] Ivi, p. 227.

[174] *Ibid.*

[175] Cfr. ordinanza ungarica del 15 dicembre 1855.

[176] Cfr. ordinanza ministeriale fiumana del 25 novembre 1900 n. 67785.

[177] Sul procedimento civile austriaco si vedano S. Gandusio, *Esposizione pratico-sistematica del processo civile austriaco secondo le leggi del 1. agosto 1895 e le leggi ed ordinanze posteriormente emanate*, Trieste 1897; G. Semeraro, *Il processo civile austriaco e il suo funzionamento*, in «Rivista di diritto pubblico e del diritto generale delle obbligazioni», 6 (1914), I, pp. 513 ss.; R. Sprung, *Le basi del diritto processuale austriaco*, in «Rivista di diritto processuale», 34 (1979), pp. 29-34. Un interessante contributo di taglio comparatistico è quello di G. Dalla Bona, *Il processo civile austriaco di fronte a quello italiano*, Milano 1916. Circa il processo civile ungherese invece si rimanda all'articolo del consigliere della Corte d'Appello di Fiume Zoltan Halàsz, *Sul procedimento civile ungherese: sistema orale o scritto?*, in «Il Foro delle Nuove Provincie», 3 (1924), pp. 343-373. L'avvocato triestino Alfredo Zanolla propose, in sede di Sottocommissione (C), a nome del Consiglio dell'ordine degli avvocati di Trieste, di strutturare il processo civile italiano sul modello austriaco, caratterizzato dalla presenza del giudice unico, dall'oralità, dall'immediatezza nella ricerca delle prove e dalla prova testimoniale senza limiti (cfr. V. Ansanelli, *Contributo allo studio della trattazione nella storia del processo civile italiano 1815-1942*, Torino 2017, p. 227). A tale proposta aderì il 'gruppo dei chiovendiani' composto da Menestrina, Calamandrei e

Fiume trovava applicazione la procedura civile ungherese, estesa al *corpus separatum* tramite l'ordinanza ministeriale n. 72700 del 1914, la quale conteneva specifiche disposizioni coordinamento tra il processo ungherese e quello fiumano[178].

Il processo ungherese, modellato su quello austriaco ma «giudicato migliore di quest'ultimo»[179], differiva in vari punti rispetto a quello italiano[180]: tale

alcuni avvocati, mentre la maggioranza della Sottocommissione si oppose fermamente (cfr. D. Poto, *Giuristi subalpini tra avvocatura e politica: studi per una storia dell'avvocatura piemontese dell'Otto e Novecento*, Torino 2006, pp. 116-118). Giuseppe Chiovenda, che guardava alla *Zivilprozessordaung* del 1898 di Franz Klein, colse l'occasione per insistere sull'importanza del principio dell'oralità, descritto quale «rapporto immediato tra giudici e le persone […] razionale contemperamento dello scritto e della parola come mezzi diversi di manifestazione del pensiero» (G. Chiovenda, *Riforma del processo civile*, 1911, in *Saggi di diritto processuale civile*, III, 1993, p. 296). Circa i lavori della Sottocommissione C si veda G. Tarello, *Il problema della riforma processuale in Italia nel primo quarto del secolo*: *per uno studio della genesi dottrinale e ideologica del vigente codice italiano di procedura civile*, in *La formazione storica del diritto moderno in Europa. Atti del Congresso internazionale della società italiana di storia del diritto*, III, Firenze 1977, pp. 1410-1472; F. Cipriani, *Storie di processualisti e di oligarchi: la procedura civile nel Regno d'Italia 1866-1936*, Milano 1991, pp. 266 ss. Con riferimento al dibattito sull'oralità si rimanda a S. Costa, *Oralità e scrittura nel processo civile*, Imola 1917; P. Calamandrei, voce *Oralità nel processo*, in *Nuovo Digesto italiano*, IX, Torino 1939, pp. 178-180; M. Cappelletti, *Procédure orale et écrite*, Milano 1971; V. Denti, *Processo civile e giustizia sociale*, Milano 1971, in particolare pp. 124 ss. Per un approfondimento sull'impatto della Grande guerra sul processo civile si consulti A. Segni, *La legislazione processuale di guerra e la riforma del processo civile*, in «Studi sassaresi», 1 (1921), pp. 106-138, ora in *Scritti giuridici*, Torino 1965, I, pp. 245 ss. Più in generale, sull'evoluzione del diritto processuale civile italiano si rimanda a M. Taruffo, *La giustizia civile in Italia dal '700 ad oggi*, Bologna 1980 (in particolare sui progetti di riforma post-bellici elaborati da Chiovenda, Mortara e Carnelutti cfr. pp. 195-209) ed a G. Tarello, *Dottrine del processo civile. Studi storici sulla formazione del diritto processuale in Italia*, Bologna 1989.

[178] Le regole di procedura civile ungherese erano condensate nell'art. I della legge del 1911 e nell'art. 54 della legge del 1912; quest'ultimo conteneva altresì le norme sulla procedura esecutiva, sul procedimento della Regia Curia, sull'ordinamento giudiziario e su altri argomenti connessi al procedimento civile.

[179] G. P. Gaetano, *Sulla legislazione e sull'ordinamento giudiziario*, cit., p. 228.

[180] Tale processo presentava anche elementi analoghi a quelli del processo italiano. Ad esempio, le cause di interruzione o sospensione del processo, la perenzione, l'intervento in causa, la chiamata in garanzia, ed i procedimenti speciali per rendimenti di conti avevano un trattamento simile a quello della procedura italiana. Il rimedio straordinario della 'rinnovazione' era analogo alla revocazione e, inoltre, i procedimenti speciali erano previsti per alcune categorie di affari (come le reintegrazioni in possesso, gli affari montanistici, le disdette di locazione, le dichiarazioni di morte, l'ammortizzazione di documenti, le contestazioni in tema di diritti di famiglia e le cause matrimoniali) ma non presentavano elementi dissimili a quelli presenti nell'ordinamento italiano. Simile al procedimento d'ingiunzione italiano (introdotto con la legge del 9 luglio 1922 n. 1035), era quello previsto dalla legge di procedura ungherese concernente le pretese aventi ad oggetto una somma di denaro o altra cosa fungibile. La 'giudicatura comunale', disciplinata negli ultimi due titoli della legge di procedura ungherese, era assimilabile all'istituto della conciliazione, e il 'giudizio arbitramentale' corrispondeva in massima all'istituto italiano del compromesso. Infine, anche il procedimento esecutivo ungherese (regolato dalla legge del 1881 n. 60, modificata dalla legge del 1908 n. 41, e applicato, con opportuni adattamenti, a Fiume e nel suo distretto tramite una legge del 1912) nonché i provvedimenti cauzionali (quali l'"esecuzione cauzionale', simile al sequestro conservativo, e la 'sequestrazione', analoga al

processo offriva «indiscutibili vantaggi»[181] ma dava luogo a qualche inconveniente[182].

La procedura concorsuale in vigore a Fiume era quella ungherese, regolata dalla legge del 1881 n. 17[183]. Il procedimento, attivato dall'amministratore della massa (una sorta di curatore fallimentare) si svolgeva sotto la direzione del commissario giudiziale. La procedura d'insinuazione e discussione dei crediti e della liquidazione dei beni era assai simile a quella disciplinata dalla legge italiana: era previsto anche il cosiddetto 'accomodamento coattivo', un vero e proprio concordato nel caso fossero favorevoli tanti creditori rappresentanti i due terzi dei votanti e i quattro quinti dei crediti, posto che la percentuale offerta non fosse inferiore al 40%.

Volgendo lo sguardo alla materia commerciale, a Fiume vigeva da più di cento anni il diritto cambiario italiano, introdotto, con opportune disposizioni di coordinamento, tramite il decreto del 23 ottobre 1820 n. 19[184]. All'indomani del periodo dannunziano, il Governo fiumano avvertì l'esigenza di mutuare diversi istituti di diritto marittimo italiano, pur mantenendo in vigore il Codice di commercio ungherese del 1875 nella parte relativa al diritto marittimo. Infatti, con la legge del 31 gennaio 1920 n. 499 fu introdotto a Fiume il libro II[185] del

---

sequestro giudiziario) non differivano nella sostanza da quelli italiani (cfr. ivi, pp. 229, 230).

181 Tra questi Gaetano segnalava ad esempio il principio dell'economia dei giudizi, «meglio attuato nella procedura ungherese (e austriaca) che in quella italiana; infatti, non si fa luogo, in genere, alla prosecuzione del giudizio in primo grado se non quando la sentenza che definisce questioni preliminari o che si limita a dichiarare il diritto senza fare la liquidazione (con sentenza così detta interlocutoria) non è passata in giudicato» (ivi, p. 228).

182 *Ibid.*: «come quello di assorbire molta parte del tempo dei giudici nelle udienze, ciò che importa l'impiego di un personale numeroso per esaurire un numero di affari anche limitato e quello di obbligare le parti a ripetere la trattazione quando la causa viene rinviata ad altre udienze e il collegio giudicante è composto con elementi diversi, ecc.».

183 Disposizioni minuziose regolavano la procedura concorsuale relativa alle società commerciali: i reati di bancarotta non erano contemplati dalla legge concorsuale bensì dal Codice penale ungherese. Sicché, in seguito all'abrogazione di quest'ultimo in favore della legislazione penale italiana, intervenne il decreto-legge del 19 dicembre 1921 n. 1923. Il provvedimento promosso dall'avvocato Jechel, segretario alla giustizia nel Governo Zanella, introdusse, anche nei confronti dei non commercianti, pene simili a quelle prescritte dal Codice di commercio italiano per i reati di bancarotta semplice e fraudolenta.

184 Nel periodo dannunziano, il decreto del 23 ottobre 1920 n. 49 estese alla Reggenza, seppur con opportune modifiche, le disposizioni del Codice di commercio italiano relative alla cambiale (Capo I, Titolo X, Libro I, artt. 251-338) e all'assegno bancario (Capo II, Titolo X, Libro I, artt. 339-344). Il suddetto provvedimento entrò in vigore il primo gennaio 1921, abrogando così la legge cambiaria (articolo di legge n. XXVII del 1876) e la legge sull'assegno bancario (articolo di legge n. 58 del 1908).

185 Anche le 'Nuove Provincie' furono interessate da un provvedimento analogo. Infatti, con tre anni di ritardo rispetto a Fiume, il secondo libro del Codice di commercio fu esteso anche ai territori neo-annessi, attraverso il regio decreto del 6 agosto 1922 n. 1299. Rimasero escluse dall'estensione gli articoli 660-665 del Codice di commercio.

HISTORIA ET IUS -1 FEBBRAIO 2021 - DOI 10.32064/19.2021.16 www.historiaetius.eu - 19/2021 - paper 16

Codice di commercio italiano del 1882 (artt. 480-682) e, dal primo luglio 1920, fu definitivamente vietato il ricorso alle norme di diritto marittimo consuetudinario, informate alle disposizioni del secondo libro del *Code de commerce* napoleonico[186].

Il primo provvedimento assunto dal CNI in ambito commerciale fu quello relativo alla modifica della legge industriale ungherese (§ 1 dell'articolo di legge 17 del 1884)[187]. Inoltre, con la legge del 22 gennaio 1919 n. 408, il presidente Grossich subordinò la possibilità di esercitare professionalmente l'industria e il commercio in città, nel porto e nel suo distretto, alla previa richiesta e rilascio della concessione d'esercizio.

Tra gli istituti sconosciuti al diritto italiano emergeva il registro delle firme mercantili, strumento «di grande efficacia e utilità per il commercio»[188]. Presso il locale tribunale, era stato istituito un apposito ufficio presso il quale tutti i commercianti e le società commerciali avrebbero dovuto adempiere la procedura di registrazione. Apporre la propria firma sul registro a fianco dei dati della propria società costituiva la *conditio sine qua non* per poter beneficiare di tutte le provvidenze che la legge attribuiva ai commercianti. Tra le diverse tipologie di società, la legislazione ungherese distingueva tra società collettive, in accomandita, società per azioni e consorzi, questi ultimi corrispondenti alle cooperative disciplinate dal Codice di commercio italiano ex artt. 219-228.

In merito ai contratti commerciali, invece, trovava applicazione la seconda parte del Codice di commercio ungherese. Esso nelle 'disposizioni generali' era connotato, rispetto al Codice italiano, da una «maggiore determinazione […] dei requisiti, delle forme, degli effetti di alcune clausole accessorie, della stipulazione degli interessi, dei contratti tra assenti, della provvigione, della

---

[186] Inoltre, furono estese al territorio fiumano le disposizioni attinenti al diritto marittimo contenute nel libro IV del Codice stesso, nonché le norme previste dal regio decreto del 14 dicembre 1882 n. 1113 e dal regolamento per l'esecuzione del Codice di commercio nelle parti relative al commercio marittimo e alla navigazione.

[187] Nelle altre 'Nuove Provincie', la Commissione istituita presso il Ministero dell'Economia nazionale (decreto ministeriale del 22 gennaio 1924), e presieduta da Asquini, dichiarò l'incompatibilità del regolamento industriale austriaco con i principi della legislazione italiana, richiamando l'importanza della libertà d'industria e di commercio, frutto della tradizione liberale rivoluzionaria francese. Sul punto si rimanda ad A. Asquini, *Per l'estensione delle leggi industriali italiane alle Nuove Provincie*, in «Il Foro delle Nuove Provincie», 3 (1924), pp. 495-532.

[188] G. P. Gaetano, *Sulla legislazione e sull'ordinamento giudiziario*, cit., p. 231. La legislazione commerciale austriaca era particolarmente apprezzata dai giuristi italiani, i quali sottolinearono l'importanza di istituti estranei al diritto nazionale come i libri dei commercianti, il mantenimento delle proposte contrattuali malgrado il decesso o la sopravvenuta incapacità del commerciante e il diritto di ritenzione esercitato a tutela dei creditori (cfr. E. Capuzzo, *Dal nesso asburgico*, cit., p. 166). Sulle riforme del diritto commerciale si rimanda ad A. Maisano, *Il movimento di riforme del codice di commercio a cavallo tra i due secoli*, in *1882-1982. Cento anni dal Codice di Commercio*, Atti del Convegno internazionale di studi, Taormina 4-6 novembre 1982, Milano 1984.

conseguenza della vendita della cosa mobile rispetto ai diritti reali acquistati precedentemente su di essa»[189]. Tra i contratti più utilizzati emergevano, evidenziava Gaetano[190], quelli di spedizione[191] e di edizione.

In tema di assicurazioni, il 6 dicembre 1923 entrò in vigore il decreto n. 9094 che regolava per la prima volta, e in maniera organica, la materia. Tale provvedimento fu adottato dal governatore Giardino stante «la necessità di disciplinare la materia delle assicurazioni private con un regolare controllo del Governo a tutela degli interessi degli associati»[192]. Tutte le imprese che esercitavano «la industria delle assicurazioni e delle riassicurazioni» erano soggette all'autorizzazione preventiva, concessa con decreto del Governo su proposta del Segretariato per il Commercio, e al controllo dello Stato.

9. *Inconvenienti ed errori del sistema giuridico fiumano nel giudizio di un magistrato italiano in missione a Fiume*

La legislazione fiumana, come ebbe modo di notare Giuseppe Paolo Gaetano[193], era «varia e, talvolta, così poco amalgamata»[194]. Tale situazione, foriera di inconvenienti ed errori, si potrebbe spiegare solamente alla luce della singolare posizione geografica di Fiume e delle travagliate vicende del primo dopoguerra. Nel *corpus separatum*, la legislazione ungarica non si applicava *de plano* ma doveva essere recepita tramite apposite ordinanze ministeriali, le quali apportavano modifiche al testo della legge o introducevano opportune norme di adattamento in base alle contingenti esigenze del territorio. Successivamente, il frammentarsi dell'Impero, il distacco di Fiume dall'Ungheria, l'incertezza della sua posizione nei rapporti internazionali e la rapida successione di diversi governi, portarono all'«emanazione di numerosi provvedimenti legislativi, improntati allo spirito, alle tendenze, alle aspirazioni dei suoi uomini politici»[195].

---

[189] *Ibid.*

[190] *Ibid.*

[191] Interessante sul punto è il contributo di A. Asquini, *Sugli elementi distintivi del contratto di spedizione*, in «Il Foro delle Nuove Provincie», 1 (1924), pp. 245 ss., anche in *Scritti giuridici*, II, Padova 1939, pp. 44 ss.; Id., voce *Spedizione* (contratto di), in *Nuovissimo Digesto italiano*, XVII, Torino 1970, pp. 1098 ss.

[192] Decreto 30 novembre 1923 n. 9885.

[193] Il magistrato Gaetano, primo presidente della Corte d'Appello di Trieste, e successivamente procuratore generale di Cassazione, fu inviato in missione a Fiume nel 1923, prima dell'annessione al Regno d'Italia. Da quell'esperienza il magistrato trasse ispirazione per il suo saggio *Sulla legislazione e sull'ordinamento giudiziario di Fiume*, pubblicato nel 1924.

[194] G. P. Gaetano, *Sulla legislazione e sull'ordinamento giudiziario*, cit., p. 216.

[195] *Ibid.*

HISTORIA ET IUS -1 FEBBRAIO 2021 - DOI 10.32064/19.2021.16 www.historiaetius.eu - 19/2021 - paper 16

Durante la «storia turbinosa di questi ultimi anni»[196], il raccordo tra la legislazione italiana con quella ungarica creò, infatti, non pochi problemi, specie a causa dell'insufficienza numerica di magistrati fiumani[197] e, secondo Gaetano, della loro inadeguata preparazione teorica e pratica. I giudici locali, infatti, avvezzi al «lungo esercizio di una legislazione per molti punti difforme dall'italiana»[198], faticarono soprattutto a conciliare le norme di diritto processuale italiano con alcuni istituti di diritto privato e con le norme di esecuzione civile ungariche.

L'introduzione della legislazione italiana a Fiume, per dirla con Gaetano, fu «ammirevole […] dal punto di vista del patriottismo»[199], tuttavia l'Autore segnalò il «difetto assoluto di ogni disposizione di coordinamento con gli altri codici e le leggi tuttora in vigore»[200], criticando altresì gli inconvenienti dovuti al «breve periodo di tempo di *vacatio legis* concesso per la sua entrata in vigore»[201].

Costretti a studiare in poche settimane la legislazione italiana e in assenza di «organi adatti di controllo e di critica»[202], i magistrati fiumani applicarono le normative regie in maniera errata o assai imprecisa. Dal punto di vista del diritto sostanziale, frequenti furono gli errori che riguardavano la definizione di alcune figure delittuose aventi tra loro una certa affinità come truffa e appropriazione indebita, favoreggiamento e ricettazione, calunnia e oltraggio, violenza privata e minaccia. In secondo luogo, emersero difficoltà nella ricerca degli elementi costitutivi dei reati, nella differenziazione di alcuni delitti dalle corrispondenti figure di responsabilità civile, nel calcolo delle aggravanti, del concorso di pene e della recidiva.

Sotto il profilo del diritto processuale, invece, Gaetano sottolineò come la fase istruttoria venisse eseguita in modo assai rudimentale, essendo affidata principalmente, anche in occasione di processi a rito formale, agli organi di Pubblica Sicurezza. Inoltre, l'Autore segnalò, a fronte di una mancata

---

196 *Ibid.*

197 Come notava il Gaetano, sia la Corte d'Appello sia la Corte Suprema giudicavano «con tre membri, racimolati, volta per volta dagli altri collegi giudiziari e financo dalla pretura». L'assenza di una corte suprema in materia civile aveva 'ingolfato' il sistema giudiziario civile e fu il «motivo per cui finora le sentenze non passavano mai in giudicato» (ivi, p. 217). Per cercare di rendere più efficiente il sistema, il Governo emanò il decreto del 12 aprile 1921 n. 1845. Con tale provvedimento, il giudice istruttore, in caso di necessità, poté adibire qualunque persona estranea al personale giudiziario, previo giuramento alle funzioni di cancelliere. Infine, le competenze dell'ufficiale giudiziario erano attribuite ad un cursore, «un essere anfibio – ammise Gaetano - tra l'usciere e l'ufficiale giudiziario italiano, di scarsa capacità e limitata cultura» (ivi, p. 219).

198 *Ibid.*

199 *Ibid.*

200 *Ibid.*

201 *Ibid.*

202 *Ibid.*

osservanza delle disposizioni di legge prescritte a pena di nullità, l'eccessiva importanza assegnata dai giudici ad alcune norme di carattere regolamentare. Non fu spesso rispettata la separazione degli organi e delle funzioni, incerto fu il «maneggio degl'istituti concernenti la libertà dell'imputato, nonché sempre tardivo e irregolare fu l'esecuzione delle sentenze»[203]. Confusa e irregolare fu anche la gestione del casellario giudiziale, organizzato secondo le disposizioni della legge italiana[204]. Il disordine del sistema era dovuto soprattutto dalla scarsa omogeneità nella composizione dei collegi giudiziari: accanto ai magistrati del 'vecchio regime', sedevano, infatti, giudici reclutati con estrema celerità sulla scorta dei continui cambiamenti di governo. Gli organici delle magistrature, non solo fiumane ma in generale delle 'Nuove Provincie', erano carenti, le condizioni in cui versavano gli uffici giudiziari erano assai difficili e rese ancora più allarmanti dall'abolizione dei tribunali militari e dal malfunzionamento della macchina della giustizia[205]. Innanzi ad uno scenario così caotico e disordinato, le frequenti agitazioni politiche non fecero che aggravare l'intricato sistema della giustizia fiumana.

Uno degli strumenti adottati per alleviare i problemi sopramenzionati fu quello di inviare un corpo di magistrati italiani a Fiume[206]. Questa «piccola eletta schiera di magistrati italiani - principalmente esperti di diritto penale - che sotto la guida illuminata e prudente del presidente Gaetano, il generale Giardino menò seco»[207], risolse la maggior parte degli inconvenienti che affliggevano il sistema giudiziario, contribuendo altresì «all'estensione del nostro diritto»[208]. L'invio dei giudici 'missionari' diede un nuovo impulso ai servizi giudiziari,

---

[203] *Ibid.*

[204] Il casellario fiumano, infatti, funzionava in maniera difettosa «specialmente riguardo agli stranieri, che spesso si trovano indicati nei cartellini col semplice nome e cognome, qualche volta anche errato» (*ibid.*).

[205] Cfr. E. Capuzzo, *Dal nesso asburgico*, cit., p. 172.

[206] Considerata l'insufficiente dotazione organica del tribunale e l'aumento delle esigenze dei servizi giudiziari, il decreto del governatore militare di Fiume del 26 ottobre 1923 n. 8740-VII dispose l'assunzione temporanea dei magistrati messi a disposizione dal Governo italiano. Presero parte a questa 'missione giudiziaria' Giuseppe Paolo Gaetano (incaricato di presiedere il Tribunale), Francesco Laviani e Nicola Bicci (con funzioni di consiglieri di Corte d'Appello), Giuseppe Raffo (procuratore di Stato), Carlo Casoli e Antonio Carposio (giudici di Tribunale). L'articolo 6 stabilì che i magistrati sarebbero stati «immessi nell'esercizio delle loro funzioni senza il compimento di alcuna formalità, con l'entrata in vigore del presente decreto, la quale avrà luogo nel giorno successivo a quello della sua pubblicazione». Successivamente, fu disposto l'inserimento di un nuovo magistrato italiano, Alessandro Rubcich (decreto del 14 novembre 1923 n. 9525). Tale provvedimento non fu affatto isolato. Il decreto legge del 7 novembre del 1920 n. 1645, infatti, dispose l'invio alle procure generali delle Corti d'Appello di Trieste e di Trento di giudici del Regno d'Italia al fine di «facilitare l'unità di indirizzo nell'applicazione delle leggi penali» (E. Capuzzo, *Dal nesso asburgico*, cit., p. 172).

[207] D. Barone, *Introduzione*, in Id.-G. P. Gaetano (curr.), *La legislazione di Fiume*, cit., p. X.

[208] *Ibid.*.

HISTORIA ET IUS -1 FEBBRAIO 2021 - DOI 10.32064/19.2021.16 www.historiaetius.eu - 19/2021 - paper 16

consentendo una regolare composizione dei collegi e contribuendo alla deflazione del contenzioso.

Gaetano espresse un giudizio negativo circa gli inefficaci decreti di amnistia e indulto[209], adottati per ragioni di opportunità politica, di pacificazione sociale nonché per affrettare la definizione dei molteplici processi giacenti nelle cancellerie. Il magistrato calabrese, oltre a sollevare varie eccezioni, tra cui si segnala anche la scorretta applicazione degli articoli del Codice civile italiano e delle norme di diritto processuali concernenti l'estradizione e le rogatorie internazionali[210], mise in evidenza anche un aspetto positivo. Egli riconobbe, infatti, il buon funzionamento del regime carcerario, caratterizzato da un trattamento «molto umano»[211] dei detenuti. In conclusione, secondo il giudizio di Gaetano, la legislazione fiumana si sostanziava in un sistema integrato di diritto austriaco, ungherese e italiano, arricchito da disposizioni particolari valevoli per la sola città di Fiume.

Nel periodo intercorrente tra la caduta del regime dannunziano e l'annessione, i giudici italiani inviati in missione a Fiume dovettero cimentarsi, non senza difficoltà, nello studio della legislazione locale, scritta principalmente in lingua ungherese[212]. Sforzo assai faticoso e poco stimolante, secondo Gaetano, il quale terminava il suo saggio del 1924 con un accento spiccatamente nazionalista, preludio dell'imminente annessione di Fiume al Regno d'Italia: tali leggi sembravano, infatti, non offrire un «grande allettamento per la nuova generazione di studiosi, che col cuore e con la mente fissi verso la madre Italia, anelano di ricongiungersi a essa attraverso il nuovo diritto ch'essa sta foggiando per mantenere il suo popolo all'avanguardia del progresso civile nel mondo»[213].

10. *Considerazioni finali*

La particolare posizione internazionale che caratterizzò per secoli la città di Fiume rese assai variegato e confuso il suo ordinamento giuridico interno. Prima della dissoluzione dell'Austria-Ungheria, la legislazione era «varia e

---

209 Tali sono ad esempio il bando dannunziano del 17 novembre 1919, i decreti del 12 settembre e 28 dicembre 1920 nonché il decreto di Zanella del 20 ottobre 1921.

210 Cfr. G. P. Gaetano, *Sulla legislazione e sull'ordinamento giudiziario*, cit., p. 220.

211 *Ibid.*

212 Inoltre, come notava Domenico Barone, tra i problemi connessi alla legislazione di Fiume spiccava la difficoltà di reperire testi normativi presso gli uffici dello Stato compresi quelli giudiziari. I pochi testi a disposizione concernevano la legislazione ungarica ed erano scritti prevalentemente in lingua magiara (cfr. D. Barone, *Introduzione*, in Id.-G. P. Gaetano (curr.), *La legislazione di Fiume*, cit., p. XI.

213 G. P. Gaetano, *Sulla legislazione e sull'ordinamento giudiziario*, cit., p. 232.

scarsamente coordinata»[214] e parimenti, dopo il decreto di annessione del 1924, «il diritto di Fiume aveva le fonti più numerose e diverse»[215]. L'*iter* di unificazione legislativa della Provincia del Carnaro, come testimoniava Barone[216], appariva, assai più insidioso e complicato rispetto a quello delle altre Province annesse.

La varietà e la complessità del panorama delle fonti del diritto fiumano erano dovute principalmente a quattro fattori:

1) la legislazione ungarica, che di per sé già costituiva una variante di quella austriaca, non era applicabile *tout court* a Fiume; infatti, erano necessarie particolari ordinanze locali, ossia norme di adattamento, che modificassero o derogassero le leggi magiare;
2) le leggi speciali fiumane introdussero, solo per il territorio fiumano, speciali provvidenze in linea con le esigenze locali come, ad esempio, le disposizioni sul matrimonio, in tema di ventilazione ereditaria, e sul sistema tavolare;
3) la «complicata condizione giuridica del Carnaro»[217] era dovuta anche dalla presenza di alcune aree istriane (come quella tra Cantrida e Volosca) nelle quali si applicava esclusivamente il diritto austriaco;
4) infine, ad arricchire il quadro della legislazione fiumana contribuirono anche i Governi provvisori che si succedettero tra il crollo dell'Impero Austro-ungarico e l'annessione al Regno d'Italia. Tra il 1918 e il 1924, infatti, la produzione normativa fu copiosa e solo in parte ebbe un carattere contingente e transitorio.

Consapevoli della complessità della sfida, i magistrati Domenico Barone e Giuseppe Paolo Gaetano si dedicarono alla ricostruzione delle fonti del diritto fiumano. La ricerca culminò, nel 1926, nella pubblicazione della *Legislazione di Fiume*. L'opera, articolata in due volumi (il primo dedicato ai provvedimenti dei Governi provvisori e il secondo alle leggi austro-ungariche), nacque per assolvere due obiettivi, uno 'pratico-attuale' e l'altro 'storico-futuro'.

Il primo scopo consisteva nel raccogliere e ordinare la legislazione fiumana. L'opera di Barone e Gaetano si inscrive pienamente nell'alveo dei processi di rinnovamento e di unificazione legislativa promossi, a partire dagli anni Venti, dal Governo italiano. In seguito allo scioglimento della Commissione reale per la revisione della legislazione di guerra e la sistemazione legislativa delle Nuove

[214] Cfr. D. Barone, *Introduzione*, in Id.-G. P. Gaetano (curr.), *La legislazione di Fiume*, cit., p. VII.

[215] Cfr. *ibid.*

[216] Cfr. *ibid.* Tuttavia, l'Autore non arriva mai ad escludere esplicitamente la Provincia del Carnaro dalle cosiddette 'Nuove Provincie'.

[217] Cfr. ivi, p. XI.

Provincie[218], con il regio decreto del 20 luglio 1922 fu istituito il Comitato tecnico per la legislazione relativa all'unificazione nelle Nuove Provincie. Ai lavori del Comitato presero parte entrambi gli Autori dell'opera in parola. L'impegno profuso da Gaetano, che ben conosceva la legislazione fiumana per aver onorato l'incarico di giudice presso il tribunale locale, non passò affatto inosservato. In diverse occasioni, infatti, il presidente Vittorio Scialoja ne lodò l'operato, considerandolo particolarmente incline al compito conferito, in quanto «magistrato di profonda dottrina, anche nel diritto comparato – dotato di – maturità di giudizio, larga esperienza, e sicura conoscenza dei problemi di carattere giuridico-sociale che l'unificazione legislativa impone di affrontare»[219]. I lavori di unificazione legislativa delle 'Nuove Provincie', ardui e ricchi di insidie[220], rappresentarono un'occasione da non perdere nell'ottica di un rinnovamento del diritto italiano[221]. Per dirla con Gaetano, la legislazione di

[218] Tale Commissione, prevista dal regio decreto del 14 settembre 1919 n. 1735, fu istituita presso il Ministero della Giustizia e degli Affari di Culto tramite il regio decreto del 7 novembre 1920 n. 1673. La Commissione, presieduta da Scialoja, ebbe funzioni meramente consultive. Domenico Barone e Giuseppe Paolo Gaetano parteciparono ai lavori, quest'ultimo in funzione di segretario. Tra i membri spiccano i nomi di Chiovenda, Pisanelli, Longhi, Marzadro, Menestrina, Scaduto, Segré, Vassalli, mentre tra i segretari troviamo Azzariti, Caterbini, Galgano, Jannitti Di Guyanga. La Commissione fu successivamente integrata, con l'inserimento di altri nove membri e quattro segretari con il regio decreto del 16 gennaio 1921 n. 29.

[219] ACS, Magistrati, III versamento, f. 67480.

[220] G. P. Gaetano, *Sugl'istituti più caratteristici del diritto privato austriaco*, cit., in D. Barone-G. P. Gaetano (curr.), *La legislazione di Fiume*, p. XV: «Non è invero facile cosa – ammetteva Gaetano – foggiare dei nuovi codici che possono ugualmente bene adattarsi a genti vissute per secoli sotto l'impero di sistemi legislativi diversi, senza turbare quel complesso di tradizioni, sentimenti, interessi, rapporti che danno a ciascun popolo una particolare fisionomia e coscienza giuridica». Tuttavia, «a tanto dovrà giungersi se si vuol mantenere al nostro Paese quel primato del diritto, ch'esso ha tenuto per secoli passati, ed appagare nello stesso tempo i voti dei cittadini delle Nuove Provincie, anelanti di ricongiungersi ai loro fratelli delle Vecchie Provincie anche nel campo delle istituzioni giuridiche». Anche Vittorio Scialoja rifletteva sulle conseguenze dell'unificazione legislativa e su quale fosse il miglior *modus operandi* per realizzarla. Egli sosteneva che l'intervento di estensione del diritto italiano alle 'Nuove Provincie' dovesse essere ponderato, metodico e graduale, contemplando così la necessità di un periodo di transizione. Proprio per tale motivo Scialoja riteneva fondamentale lo studio approfondito dei bisogni, delle tradizioni e delle consuetudini dei territori annessi (cfr. V. Scialoja, *I problemi dello Stato italiano dopo la guerra*, Bologna 1918, p. 301).

[221] La prima guerra mondiale acutizzò e rese ancora più evidente lo stato di crisi in cui versava il diritto italiano. «I tempi del primo dopoguerra - sottolinea Giovanni Chiodi - sono tempi di crisi del diritto privato, della centralità del codice civile e dei valori di cui esso è portatore, e più in generale di crisi del diritto come struttura portante di una società» (G. Chiodi, "*Innovare senza distruggere*"*: il progetto italo-francese di Codice delle obbligazioni e dei contratti [1927]*, in G. Alpa-G. Chiodi [curr.], *Il progetto italo-francese delle obbligazioni (1927). Un modello di armonizzazione nell'epoca della ricodificazione*, Milano 2007, p. 44). Più in generale, sulla storia del diritto privato italiano si rimanda a R. Bonini, *Disegno storico del diritto privato italiano: dal Codice civile del 1865 al Codice civile del 1942*, Bologna 1982; Id., *Il diritto privato dal nuovo secolo alla prima guerra mondiale: linee di storia giuridica italiana ed europea*, Bologna 1996; A. Padoa Schioppa, *Dal Code Napoléon al Codice Civile del 1942*, in «Rivista di diritto civile», 39 (1993), pp. 531 ss.

Fiume offriva allo studioso e al legislatore italiano «un largo campo di osservazioni e proposte»[222]. Infatti, concluse Gaetano: «alcuni istituti, particolarmente degni di maggior rilievo, che per i vantaggi indiscutibili dimostrati nell'esperimento di lunghi anni, potrebbero venire, senza grande sforzo assorbiti dalla legge italiana, con quei temperamenti, s'intende, che apparissero necessari per non alterare la fisionomia di tutto il sistema»[223].

La raccolta legislativa fiumana si poneva, quindi, nel solco dell'«opera grandiosa di revisione legislativa del Governo italiano con l'aiuto di commissioni appositamente istituite»[224]. Anche nella Commissione reale per la riforma dei Codici spiccano i nomi dei due magistrati. Barone, infatti, curò la trattazione relativa alle obbligazioni[225] e si dedicò alla riforma del Codice per la Marina mercantile. Gaetano, invece, redasse due progetti del Codice civile, quello relativo ai privilegi[226] e quello concernente il domicilio, la residenza e la dimora. L'opera di Barone e Gaetano, connotata da una spiccata «attuale utilità pratica»[227] e volta ad agevolare la ricerca e la consultazione dei testi legislativi, prima lacunosi, dispersi e non coordinati, avrebbe così finalmente diffuso «tra i nostri giuristi, la conoscenza delle leggi vigenti nelle nuove provincie», richiamando «la loro attenzione sulla gravità dei problemi di unificazione del

---

222 G. P. Gaetano, *Sugl'istituti più caratteristici*, cit., p. XIX.

223 *Ibid.* Già nel 1921, Asquini dovette ammettere che la legislazione austriaca vigente nelle 'Nuove Provincie' avesse «alcuni innegabili pregi». Dunque, sarebbe stato ingiusto e irragionevole abrogare *tout court* la legislazione asburgica, privando così i nuovi territori annessi e l'Italia intera di pregevoli istituti giuridici (cfr. R. Ferrante, *La cultura giuridica nelle "Nuove Provincie"*, cit., p. 423). Inoltre, il ricordo delle difficoltà che caratterizzarono «la discussa unificazione a vapore» del 1865 contribuì ad evitare un'imposizione rigida e globale delle norme nazionali, stimolando invece a «recepire in termini concreti quanto vi fosse di utile nelle leggi asburgiche specie in materia civile» (E. Capuzzo, *Dal nesso asburgico*, cit., p. 134; cfr. C. Ghisalberti, *La codificazione del diritto in Italia*, cit., pp. 11-16). Tra gli istituti rimasti inalterati nelle 'Nuove Provincie' dopo l'unificazione con il Regno d'Italia, giova ricordare il sistema di pubblicità immobiliare, la società a garanzia limitata, il giudizio arbitrale di borsa e il maso chiuso.

224 G. P. Gaetano, *Sugl'istituti più caratteristici*, cit., p. XV.

225 Giova ricordare che tre anni dopo, nell'ottobre 1927, verrà approvato a Parigi il Progetto italo-francese di codice delle obbligazioni e dei contratti. L'ambizioso obiettivo era quello di rinnovare il diritto civile dei due Stati, ponendo le basi, al contempo, di un diritto comune europeo delle obbligazioni e dei contratti. Tale progetto si ispirava ai principi illustrati da Scialoja già nel 1916 e delineati nel dettaglio in occasione di una conferenza alla Sorbona nel 1918. Il tentativo di armonizzazione, quantunque fallito, costituirà un punto di riferimento giurisprudenziale, dottrinale e altresì legislativo. In Italia, il Progetto italo-francese, ripristinato come Progetto ufficiale del libro delle obbligazioni nel 1936, sarà la base della bozza preparatoria del futuro libro IV del Codice civile. Sul tema in questione si rimanda a G. Chiodi, "*Innovare senza distruggere*", cit., pp. 43-146.

226 Da parecchi anni Gaetano si dedicava allo studio dei privilegi, come testimonia la pubblicazione dell'opera *La teoria del privilegio* nel 1915.

227 Cfr. D. Barone, *Introduzione*, in Id.-G. P. Gaetano (curr.), *La legislazione di Fiume*, cit., p. XI.

Historia et ius -1 febbraio 2021 - DOI 10.32064/19.2021.16 www.historiaetius.eu - 19/2021 - paper 16

diritto privato che complicano il compito già arduo del legislatore»[228].

Il secondo obiettivo di Barone e Gaetano è quello che ha mosso e ispirato il presente studio: «colmare una lacuna che esiste nella documentazione della storia della legislazione», agevolando così «la ricerca del materiale allo Storico del futuro»[229]. Queste pagine, attraverso le quali si è tentato di tracciare un quadro del diritto fiumano tra il 1919 e il 1924, accolgono e rendono vivo, a quasi cento anni di distanza, il messaggio dei magistrati italiani in missione a Fiume.

228 *Ibid.*

229 Cfr. *ibid.*